

## Die Europäische Union: ein außenpolitisches Chamäleon? Eine systematische Bestandsaufnahme

Barnickel, Christiane; Eisele, Olga; Kruse, Katja; Ücker, Christina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Barnickel, C., Eisele, O., Kruse, K., & Ücker, C. (2010). *Die Europäische Union: ein außenpolitisches Chamäleon? Eine systematische Bestandsaufnahme*. (F.I.T. Discussion Papers, 1/10). Frankfurt an der Oder: Europa-Universität Viadrina, Frankfurter Institut für Transformationsstudien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-425253>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Christiane BARNICKEL, Olga EISELE,  
Katja KRUSE und Christina ÜCKER**

**DIE EUROPÄISCHE UNION –  
EIN AUSSENPOLITISCHES  
CHAMÄLEON?  
EINE SYSTEMATISCHE BESTANDSAUFNAHME**

Discussion Paper Nr. 01/10

**Frankfurter  
Institut für  
Transformationsstudien**

**Frankfurter Institut für  
Transformationsstudien**

**Frankfurt Institute for  
Transformation Studies**

**Arbeitsberichte – Discussion Papers  
ISSN 1431 – 0708**

**Herausgeber – Editorial Board  
Prof. Dr. J.C. Joerden  
Prof. Dr. H. Ribhegge  
Prof. Dr. J. Neyer**

**Europa-Universität Viadrina  
Postfach 1786  
D – 15207 Frankfurt (Oder)**

**©by the Author**

**Christiane BARNICKEL, Olga EISELE, Katja KRUSE und Christina ÜCKER**

**Die Europäische Union – ein außenpolitisches Chamäleon?  
Eine systematische Bestandsaufnahme.**

**Zusammenfassung:**

Der Beitrag beschäftigt sich mit der außenpolitischen Performanz der EU und stützt sich dabei auf drei verschiedene Betrachtungsweisen: den Realismus und die Theorien der EU als imperiale bzw. der EU als normative Macht. Mit Hilfe eines auf Basis dieser drei Theorien entwickelten Analyseschemas werden fünf Politikfelder analysiert, wobei die Studie zu dem Ergebnis kommt, dass die Imperiums-Theorie dem Auftreten der EU in ihren Außenpolitiken am nächsten kommt. Ein weiterer Fokus liegt auf der Frage, inwiefern die Performanz eines Akteurs in Zusammenhang mit seiner inneren Konstitution – seinen Akteursqualitäten steht. Dazu werden im Fazit drei Hypothesen formuliert, die jeweils einen bestimmten Grad an Akteursqualitäten für eine bestimmte Performanz des Akteurs annehmen.

Die Autorinnen waren zum Zeitpunkt des Entstehens dieser Studie Studierende im Masterstudiengang European Studies an der Europa-Universität Viadrina.

## 1 “What’s the nature of the beast?”<sup>1</sup>

Schon in der Analyse der internen Politiken spaltet die Frage nach einer Definition der Europäischen Union (EU) die Integrationsforschung seit nunmehr bald fünf Dekaden (Risse-Kappen 1996). Dabei spannt sich die Debatte vom Begreifen der Union als intergouvernementalem Regime (Moravcsik 1998) oder regulative Agentur (Majone 1998) bis hin zu der Feststellung, die EU sei ein Zweckverband funktionaler Integration (Ipsen 1972) oder ein Staatenverbund (Maastricht Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 1993, BVerfG 89). Sie fügt sich als mehrebenenbasiertes Verhandlungssystem offensichtlich nicht recht in die gängigen Modelle nationalstaatlicher Organisation von Politik: Sie ist weder ein Staat noch eine reine internationale Organisation (Wallace/Wallace/Pollack 2005). Die Vielzahl außen- und sicherheitspolitischer Interessen ihrer Mitgliedstaaten, das geteilte System aus mitgliedstaatlichen und europäischen Kompetenzen und nicht zuletzt die komplexen und in vielen Fällen vom Einstimmigkeitsprinzip geprägten Entscheidungsverfahren machen die EU zu einem Akteur *sui generis*.

Inzwischen hat diese Diskussion auch die Analyse ihrer Außenpolitiken erreicht, was sich deutlich an der kaum noch zu überschauenden Vielzahl von Sammelbänden zeigt (bspw. Smith 2004; Lucarelli/Manners 2006; Elgström/Smith 2006; Cameron 2007; Jopp/Schlotter 2007). Dass diese Debatte in der Vergangenheit ein so hohes Maß an Aufmerksamkeit erhalten hat, lässt sich dadurch erklären, dass ihre Relevanz über den engeren wissenschaftlichen Kontext hinaus reicht; denn ungeachtet ihres nicht-staatlichen Charakters ist die EU in vielen Bereichen einer der wichtigsten internationalen Akteure geworden.

Trotz der Flut von Beiträgen stellt die analytische Erfassung der EU und die Bewertung ihres Handelns noch immer eine zentrale Herausforderung dar. Sie handelt offensichtlich sowohl koordiniert als auch inkonsistent, gleichzeitig als ökonomische Großmacht und politischer Zwerg. Neben Politikbereichen mit einer deutlichen Betonung globaler Anliegen stehen Politikbereiche, in denen wenig mehr als eigene Interessen verfolgt werden. Verhält sie sich wie ein großmächtiger Akteur, der nur sein eigenes Wohl ins Zentrum seiner Handlungen stellt? Agiert sie wie eine „force for good“, die sich dem kollektiven Guten in der Welt verschrieben hat? Oder ist sie in ihren Außenpolitiken am treffendsten als ein ganz neuartiger Akteur beschrieben, der die imperiale Logik früherer Großreiche fortsetzt, jetzt allerdings ohne den

---

<sup>1</sup> Der Artikel entstand im Rahmen zweier Seminare an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Neben den aufgeführten Autoren haben Tiago Brandt und Frances Hill maßgeblich zum Entstehen der Studie beigetragen; unser Dank gilt Jürgen Neyer für seinen wissenschaftlichen Beistand und seine Unterstützung bei der Konzeptualisierung des Beitrags. Weiterhin danken wir Yvonne Bauer, Stefan Diederich und Meike Fellingner für

Einsatz von Gewalt? In der Literatur werden diese Fragen bisher nicht eindeutig beantwortet; es gibt keine überzeugende Bestandsaufnahme, die die verschiedenen Politiken der EU in einem übergreifenden, systematischen Rahmen erfasst. Die meisten Beschreibungen europäischer Außenpolitiken kommen zu außerordentlich heterogenen Schlussfolgerungen, die sich grob normativen, realistischen und neuerdings auch imperialen Theoriezweigen zuordnen lassen: Die EU scheint als ein politisches Chamäleon zu sein, das je nach Kontext sein Profil verändert (bspw. Zimmermann 2007; Pace 2007; Zielonka 2008).

Dem vorliegenden Beitrag liegt die Motivation zu Grunde, eine übergreifende Logik zu identifizieren, die „the nature of the beast“ näher bestimmt. Dazu wird in einem ersten Schritt eine politikfeldübergreifende Analytik zur theoretisch fokussierten Beschreibung entwickelt. Diese Analytik soll ermöglichen, die verschiedenen in der Debatte verwandten theoretischen Modelle systematisch miteinander zu vergleichen. Zwar werden in erster Linie die Außenpolitiken der EU untersucht. Bevor darauf ausführlich eingegangen wird, muss dennoch auch der Akteur EU konzeptionell in den Blick genommen werden, da zu vermuten ist, dass die innere Konstitution der EU in direktem Bezug zu ihren externen Handlungen steht, dass also die Qualitäten eines Akteurs dessen Performanz direkt beeinflussen.

In einem zweiten Schritt soll die entwickelte Analytik an die wichtigsten Politikfelder herangetragen und für die gleichzeitig politikfeldspezifisch und politikfeldübergreifend vergleichbare Beschreibung der europäischen Außenpolitik genutzt werden; hierbei werden Politiken aus den drei Sachbereichen Wohlfahrt, Sicherheit und Herrschaft berücksichtigt. In einem dritten Schritt werden diese empirischen Befunde ausgewertet und ein übergreifendes außenpolitisches Profil der EU erstellt, das ihrer Erscheinung Rechnung trägt, ohne aber eine bloße Addition politikfeldspezifischer Erkenntnisse zu sein. Denn der Beitrag möchte nicht lediglich eine vorhandene theoretische Lücke füllen, sondern auch konzeptionell und empirisch die Analyse der europäischen Außenpolitik fortentwickeln. Im Ergebnis wird ein Neuverständnis der EU als außenpolitischem Akteur vorgestellt, das die angebliche Vielfalt der Erscheinungsformen eines „europäischen Chamäleons“ in Frage stellt.

## **2 Der konzeptionelle Rahmen**

### *2.1 Akteursqualität*

Eine zentrale Herausforderung an eine Konzeptualisierung der EU als Akteur in der

---

ihre Mitarbeit, sowie Annika Styczynski für ihre Unterstützung bei der Endredaktion des Textes.

internationalen Staatengemeinschaft erwächst aus der Notwendigkeit, sie als politisches Gebilde *sui generis* mit komplexen institutionellen Strukturen zu berücksichtigen und gleichzeitig einen empirisch operationalisierbaren Ansatz zur Messung ihrer außenpolitischen Performanz zu entwickeln. Zu Beginn der 90er Jahre wurden dazu verschiedene Konzepte eingeführt, welche die Außenpolitik der EU entweder auf die Frage hin untersuchen, inwiefern sie Funktionen des Nationalstaates übernommen hat oder nur spezifische Fragestellungen berücksichtigen und auf die Fragmentierung des politischen Systems der EU verweisen (Elgström/Smith 2006: 1).

Einen umfassenden Kriterienkatalog zur Beschreibung der außenpolitischen Akteursqualität der EU stellen Jupille und Caporaso auf (1998). Dieser Ansatz berücksichtigt im besonderen Maße den Charakter des politischen Systems der EU als eine „evolving entity, composed of numerous issue areas and policy networks (...) which displays varying degrees of ‚actorhood‘ across issues and time“ (Jupille/Caporaso 1998: 214). Demzufolge kann die Akteursqualität an Hand von vier Komponenten, nämlich Kohärenz, Autorität, Autonomie und Anerkennung<sup>2</sup> untersucht werden.

Der Aspekt der Kohärenz hinterfragt den Grad an konsistenter Formulierung politischer Präferenzen sowie deren Artikulation. Eine weitere Analyseebene der Akteursqualität bildet die Frage nach der Autorität, im Sinne der vertraglich von den Mitgliedstaaten an die EU übertragenen rechtlichen Kompetenzen, die diese zu außenpolitischem Handeln qualifizieren. Unter dem Gesichtspunkt der Autonomie wird die Unabhängigkeit der EU von den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren im Hinblick auf „institutional distinctiveness (or seperateness in extremis) and independence (discretionary goal formulation, decisionmaking, and implementation)“ überprüft.

Jupille und Caporaso unterscheiden zusätzlich hinsichtlich der Anerkennung der EU durch Dritte zwei analytische Ebenen: die *de jure* und die *de facto* Ebene von Anerkennung (Jupille/Caporaso 1998: 215-218). Die Dimension der Anerkennung wird hier allerdings nicht berücksichtigt, da im Folgenden nicht nach Interaktion (internationaler Politik), sondern lediglich nach Aktion (Außenpolitik) gefragt wird. Die Dimension der Anerkennung ist damit von untergeordneter Bedeutung – auch weil davon ausgegangen wird, dass ein Akteur auch ohne Anerkennung durch Dritte handlungsfähig ist.<sup>3</sup> Aus dem Konzept der Akteursqualität werden lediglich die Aspekte Kohäsion, Autonomie und Autorität als Analysekategorien entnommen und auf die ausgewählten Politikfelder der EU angewendet. Akteursqualität wird

---

<sup>2</sup> Im Original: cohesion, authority, autonomy und recognition.

<sup>3</sup> Ein Beispiel ist die Umweltaußenpolitik, in der die EU anfangs nicht als Verhandlungspartner anerkannt wurde und dennoch agierte. (Vanden Brande 2008: 165)

somit als dynamisches Konzept gedeutet und entspricht einem „yardstick by which the process of change in EU foreign policy can be monitored“ (Toje 2008: 204).

## 2.2 Performanz

In der wissenschaftlichen Debatte findet seit langem eine Auseinandersetzung darüber statt, im Rahmen welcher Handlungstheorie sich das außenpolitische Profil der EU angemessen beschreiben lässt. Hierbei konkurrieren zumindest die drei bereits erwähnten theoretischen Ansätze miteinander, die die EU entweder als „realistische Macht“, als „imperiale Macht“ oder als „normative Macht“ beschreiben. Allen drei Ansätzen gemeinsam ist ein empirischer Fokus auf Instrumente, Politikprozesse sowie den Output. Eine Operationalisierung der vorliegenden Theorien entlang der drei genannten Dimensionen scheint daher sinnvoll, um die EU als außenpolitischen Akteur theoretisch verorten und ihr Handeln in den zu untersuchenden Politikfeldern vergleichen zu können. Wenngleich sich die Dimensionen inhaltlich erst aus der Operationalisierung der jeweiligen Theorie erschließen, werden zentrale begriffliche Grundlagen bereits hier eingeführt.

Die Kompetenzen als auch die Ziele der EU bestimmen, welche Instrumente diese für ihre Aktionen auswählt. Dementsprechend kann es sich um sehr verschiedene Instrumente handeln. Das Spektrum reicht von Überzeugung über Stigmatisierung bis hin zu positiver oder negativer Konditionalität.

Das Instrument der Überzeugung zielt darauf ab, andere Akteure durch gute Argumente zu überzeugen, sodass diese ihre Ansichten ändern und gegebenenfalls ihre Ziele revidieren: Präferenzen sind somit keineswegs statisch, sondern in Prozessen der Kommunikation wandelbar (Müller 1994: 37).<sup>4</sup> Das Instrument der Überzeugung wird zwischen zwei Akteuren angewandt, während Stigmatisierung nur durch den Einbezug Dritter funktioniert. Unter Stigmatisierung werden Aktivitäten gefasst, die darauf abzielen, einem Akteur „vor einer nationalen oder internationalen Öffentlichkeit einen Normverstoß, mithin unangemessenes Verhalten, vor[z]uwerfen“ (Liese 2006: 104). Dabei kann Stigmatisierung für den angeprangerten Akteur zu einem Kostenfaktor werden, der nicht nur seine Handlungsoptionen verteuert, sondern ihn schließlich auch zum Beenden seines stigmatisierten Handelns zwingen kann.

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch Habermas 1984. Hier verdeutlicht Habermas zum Einen, dass kommunikatives Handeln dem funktionalen Aspekt der Verständigung, dem Aspekt der Handlungskoordination und dem Aspekt der Sozialisation dient. Des Weiteren liegt es in dieser Lesart in der Absicht des Sprechers/Akteurs eine richtige Handlung zu vollziehen, eine wahre Aussage zu machen und sich wahrhaftig zu äußern.



Weiter umfasst das Instrumentarium der EU sowohl ökonomische, als auch politische Anreize in Form von positiver und negativer Konditionalität (Tab. 1). Positive Konditionalität funktioniert dabei nach dem Belohnungsprinzip: Die EU wird aktiv, wenn ihre Bedingungen erfüllt werden. Der Verhandlungspartner zieht aus seiner Konformität einen Mehrwert, den er ansonsten nicht hätte, während sich bei Nicht-Erfüllung der Bedingungen nichts ändert. Negative Konditionalität beinhaltet dagegen eine Drohung: Die EU wird aktiv, wenn ihre Bedingungen nicht erfüllt werden. Nicht-Konformität kann also negative Konsequenzen nach sich ziehen, was den Verhandlungspartner eher zwingt als motiviert: Erfüllt er gestellte Bedingungen, bleibt der Status Quo erhalten und er trägt keinen Schaden davon.

*Tabelle 1: Negative und Positive Konditionalität*

	Negative Konditionalität	Positive Konditionalität
Konformes Verhalten des Verhandlungspartners	EU bleibt passiv	EU wird aktiv
Nicht-konformes Verhalten des Verhandlungspartners	EU wird aktiv	EU bleibt passiv

Über die verfügbaren Instrumente wird der Aktionsmodus, beziehungsweise der Prozess definiert. Hierbei wird unterschieden zwischen Verhandeln, definiert als Austausch von Versprechen und Drohungen (Elster 1992: 6) und Argumentieren. Unter letzterem wird das Vorbringen von Behauptungen, die mit dem Anspruch auf Wahrhaftigkeit und Wahrheitsanspruch verbunden sind, gefasst (Risse 2000: 9).

Die Politikzieldimension beschreibt den Output eines politischen Systems.<sup>5</sup> Damit ist diese Dimension im Gegensatz zu den übrigen also keine dynamische, sondern eine statische Größe, die über die Identifizierung der vom Akteur produzierten Güter operationalisiert wird. Dem analytischen Rahmen entsprechend wird zwischen privaten, öffentlichen und Clubgütern unterschieden. Die Kriterien für die Zuordnung sind hierbei die Zugänglichkeit für, beziehungsweise die Ausschließbarkeit von anderen Konsumenten, sowie die Rivalität potentieller Konsumenten untereinander (Voigt 2002: 99).

Private Güter sind solche, welche die EU ausschließlich für sich produziert und deren Nutzen

<sup>5</sup> Laut Easton ist Output folgendermaßen beschrieben: „...what keeps the [political] system going are inputs of various kinds. These inputs are converted by the processes of the system into outputs and these, in turn, have consequences both for the system and for the environment in which the system exists“. Damit ist der Output als Ergebnis des Handelns eines Akteurs in einem politischen System definiert und unterscheidet sich vom Outcome, der die Konsequenzen des Outputs in der Umwelt des Akteurs, bzw. des Systems beschreibt (Easton 1957: 384).

allen anderen Akteuren verwehrt bleibt. Öffentliche Güter sind im Gegensatz dazu Güter, die zwar von der EU produziert, gleichzeitig aber auch allen anderen Akteuren zur Verfügung stehen oder nicht verwehrt werden können: Der Konsum des einen Akteurs schmälert damit nicht den Konsum eines anderen, es existiert also keine Rivalität. Clubgüter sind letztlich solche Güter, die von der EU produziert und nur einer begrenzten Anzahl von anderen Akteuren zugänglich sind, wobei der Konsum durch diese begrenzte Anzahl den Konsum anderer schmälert.

Ausschlaggebend für die theoretische Einordnung der empirisch beobachtbaren Performanz, die als dynamisches Konzept verstanden wird, sind die Kategorien Instrumente und Politikprozess; die Dimension des Outputs ist damit als Indikator für Tendenzen des politischen Agierens zu fassen. Im Folgenden wird nun die vorgestellte Analytik anhand der drei ausgesuchten Theorien operationalisiert.

### *2.2.1 Die Performanz der Europäischen Union als realistische Macht*

Die Denkschule<sup>6</sup> des klassischen Realismus stellt Macht<sup>7</sup> und das Gleichgewicht der Mächte in den Mittelpunkt ihrer Theorie.

„Das hervorstechendste Wegzeichen, an dem sich der politische Realismus im weiten Gebiet der internationalen Politik orientieren kann, ist der im Sinne von Macht verstandene Begriff des Interesses. Dieser Begriff ist das Bindeglied zwischen der Vernunft, die sich bemüht internationale Politik zu verstehen und den zu bewältigenden Tatsachen.“ (Morgenthau 1963: 50).

Mit ihrem Fokus auf Macht hat die klassische, realistische Theorie Vorgänger in der politischen Philosophie und steht somit in einer langen geistesgeschichtlichen Tradition. Zu ihren ideengeschichtlichen Vätern gehören unter anderem Thukydides (460-400 v. Chr.), Machiavelli (1469-1527) und Hobbes (1588-1679).<sup>8</sup> Die sich Ende der 1960-er Jahre anschließende neue

---

<sup>6</sup> Zwar liegt eine Schule in einer sozialwissenschaftlichen Disziplin im engeren Sinne nur dann vor, wenn verschiedene Wissenschaftler in einem Forschungszusammenhang an zusammenhängenden Themenstellungen arbeiten, was für die Vertreter des Realismus nicht gilt. Allerdings sind die Autoren in ihrer Wirkung einer Schule gleichzusetzen. Die Ansätze, auch innerhalb des heute gängigen Neorealismus unterscheiden sich zum Teil stark, einige Grundannahmen werden jedoch von allen Ansätzen geteilt und im Folgenden als Basis für die Konzeptualisierung benutzt. Zu einer Diskussion der Unterschiedlichkeit neorealistischer Ansätze vgl. Meier-Walser 1994.

<sup>7</sup> Macht wird hier gemäß Max Webers berühmter Definition verstanden: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Bindung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht.“ (Zitiert nach Kindermann 1991: 118).

<sup>8</sup> Thukydides (460-400 v. Chr.) beschreibt in dessen erster abendländischer Geschichtsschreibung über den Peloponnesischen Krieg als Hauptursache für den Krieg zwischen Athen und Sparta die militärische Aufrüstung und den Machtzuwachs Athens einerseits und die daraufhin ausgelöste Angst vor einem Angriff in Sparta andererseits. (Finley 1972: 161). Macchiavelli's Einfluss zeigt sich besonders in der pessimistischen realistischen Sicht der menschlichen Natur, die aber auch unter dem Einfluss des Hobbes'schen Gesellschaftsbildes des „bellum omnium contra omnes“ („Krieg aller gegen alle“) steht, in dem für Hobbes das Streben des Menschen nach Macht

Richtung des Realismus versteht sich als Neorealismus. Sie wurde zwar primär von Denkansätzen des älteren klassischen Realismus inspiriert jedoch nicht exklusiv. Vertreter des Neorealismus (auch: Strukturrealismus) stellen die Strukturbedingungen des internationalen Systems in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen und relativieren damit anthropologische Erklärungsmuster (Mearsheimer 2001; Waltz 1979, 1990, 2000; vgl. Baldwin 2002: 182 f.; Schörning 2006: 65 f., 74). Beide Richtungen gehen dabei von einem negativen Menschenbild (Carr 1948; Morgenthau 1948, 1963) aus. Danach ist der Mensch nicht altruistisch, sondern lediglich am eigenen Nutzen interessiert. Einzelne Vertreter des klassischen Realismus wie etwa Hans J. Morgenthau unterstellen jedem Menschen gar einen innewohnenden Machtrieb („lust for power“), der neben dem Selbsterhaltungstrieb existiert. Da der Selbsterhaltungstrieb des Menschen aber ständig durch verschiedene Faktoren bedroht wird und er deshalb Angst empfindet, versucht er, andere seinem Willen zu unterwerfen. Der individuelle Machtrieb<sup>9</sup> wird also mit Angst um die Selbsterhaltung begründet.

In ihrer Argumentation übertragen die Realisten das individuelle Machtstreben auf die nationale und internationale Ebene. Diese Übertragung hat Konsequenzen für ihre Sicht auf das internationale System. Zentrale Akteure sind die Nationalstaaten. Jeder Nationalstaat ist souverän.<sup>10</sup> Das Streben nach Macht und Herrschaft zur Sicherung der staatlichen Eigenentwicklung ist somit ein Merkmal, das allen Nationalstaaten eigen ist. Das heißt in der internationalen Politik treten alle Staaten, ungeachtet ihrer inneren Verfassung, in gleicher Form nach außen als geschlossene Einheiten auf, um Macht zu gewinnen und zu erhalten. Da eine über den Staaten stehende internationale Ordnungsmacht ebenso fehlt wie ein entwickeltes und erzwingbares internationales Recht, ist die internationale Politik demzufolge in einem anarchischen System geprägt vom Kampf um die Macht. Die anarchische Struktur determiniert gemäß den Neorealisten weitgehend das Verhalten der zentralen Akteure. Die (zumindest latent) permanente Unsicherheit aufgrund der Abwesenheit einer übergeordneten Steuerungs- und Streitschlichtungsinstanz zwingt die Staaten dazu, selbst für ihre eigene Sicherheit zu sorgen.<sup>11</sup>

---

nur mit dem Tod endet und demzufolge nur durch einen „Leviathan“, den Staat als Monopolist von Gewalt, gebändigt werden könne. (Hobbes/Klenner 1996: 1. Teil, Kapitel 13)

<sup>9</sup> Bei der anthropologischen Begründung des Machtriebes greift der klassische Realismus auf die Argumente des amerikanischen Psychologen Reinhold Niebuhr zurück, der unter anderem politische Macht als „eine psychologische Beziehung zwischen denen, die die Macht ausüben, und anderen, über die sie ausgeübt wird“ definiert. (Niebuhr 1932).

<sup>10</sup> Nach innen bedeutet Souveränität den Anspruch des Staates, Träger der obersten, wie immer legitimierten politischen Autorität gegenüber dem Staatsvolk zu sein. Nach außen bedeutet Souveränität das Recht und den Anspruch von Staaten darauf, ihr innerstaatliches und außenpolitisches Verhalten autonom, das heißt ohne aufgezwungene Intervention fremder Staaten regeln zu können. Das Prinzip der Souveränität schließt jedoch partielle Selbstverbindungen von Staaten nicht aus (Kindermann 1991: 74).

<sup>11</sup> Hierbei ist oft die Rede vom so genannten „Selbsthilfesystem“. Hiermit wird die realistische Überzeugung

Ihr Handlungsziel der Machtgewinnung und -erhaltung erreichen die Nationalstaaten dadurch, dass sie Macht als Instrument einsetzen. Mit anderen Worten als Mittel der Zielverwirklichung dienen ihnen der Erwerb sowie der Erhalt, die Vermehrung und Demonstration von Macht. Das Machtpotential ergibt sich aus der Summe folgender Faktoren: die geographische Lage, die natürlichen Ressourcen, die industrielle Kapazität, das Militärpotential, die Bevölkerungsgröße, der Nationalcharakter, die „nationale Moral“<sup>12</sup>, die Qualität der Diplomatie und die Legitimität der Regierung (Morgenthau 1963).

Das als „Macht“ so definierte Vermögen zur Durchsetzung des eigenen Willens oder Interesses gegenüber anderen kann auf unterschiedliche Weise bewirkt werden. Die Skala möglicher Machtmittel reicht vom „subtilsten geistigen Überzeugungsvermögen bis zur Vernichtung eines Widerstandes durch den Einsatz militärischer Gewalt.“ (Kindermann 1991: 120). Jedoch wird die militärische Machtmaximierung (interne Gegenmachtbildung) eines Staates zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit oder die Allianzenbildung (externe Gegenmachtbildung) von anderen Nationalstaaten als Bedrohung interpretiert, da sie aufgrund der Abwesenheit einer Sicherheit garantierenden übergeordneten Instanz mit seinem potenziellen Angriff rechnen müssen. Die so konstituierte Machtbeziehung, das so genannte „Sicherheitsdilemma“ unterliegt nach den Vorstellungen der realistischen Schule einem Regelungsbedarf, der durch die Prinzipien der „Balance of Power“ (Gleichgewicht der Mächte) und der Reziprozität gewährleistet wird. (Bull 1977).

Zusammenfassend, lässt sich festhalten, dass die realistische Schule unter den Theorien der Internationalen Beziehungen eine wichtige Stellung einnimmt und daher in einer Analyse der Außenpolitiken eines Akteurs als hilfreich angesehen wird. Sie dient unter anderem der Erklärung nach wie vor bestehender, neuer oder wieder belebter Kooperationsverhältnisse, welche sich auf die auf die eigenen erwarteten oder erwiesenen Vorteile<sup>13</sup> zurückführen. Diese Vorteile können sich zum Beispiel auf eine nur durch Kooperation erreichbare Verbesserung der eigenen Wirtschafts- oder Machtlage der EU beziehen, die wiederum dem obersten Ziel der Wahrung der eigenen Sicherheit dient.

In der vorliegenden Studie wird die EU als realistischer Akteur in ihren Außenpolitiken demzufolge folgendermaßen konzeptualisiert: Aufgrund der Unsicherheit im anarchischen

---

beschrieben, dass „jeder Staat sich nur auf sich selbst, d.h. auf Selbsthilfe verlassen kann. (Druwe/Hahlbohm/Singer 1995: 99).

<sup>12</sup> Damit wird die Qualität der politischen Kultur eines Gemeinwesens angesprochen.

<sup>13</sup> Dabei zählen in der Sicht des Neorealismus nur die relativen, nicht die absoluten Gewinne. Mit anderen Worten Gewinne und Vorteile dürfen potenzielle Gegner nicht überproportional begünstigen, da sie sonst eine künftige Bedrohung der eigenen Sicherheit darstellen können (Grieco 1988).

internationalen System ist die EU stets misstrauisch und stellt ihre eigene Sicherheit und ihr Wohl ins Zentrum ihres Handelns. Im Streben nach Sicherheit und Wohlstand zur Gewährleistung des eigenen Überlebens, versucht sie gegenüber anderen Akteuren relative Machtvorteile zu realisieren: Sie produziert dementsprechend private Güter, die anderen Konsumenten verwehrt bleiben. Hierbei wendet die Union das Instrument der negativen Konditionalität an: Das Risiko, Verhandlungen könnten nicht entsprechend den Vorstellungen der EU ausgehen, wird dadurch bewusst vermindert, dass sie versucht, durch Machtdemonstration ihren Verhandlungspartner einzuschüchtern. Entspricht der Verhandlungspartner den ausgehandelten Bedingungen oder Zielen der Union nicht, so drohen negative Konsequenzen. Im Verhandlungsprozess angedrohte Sanktionen sollen den Verhandlungspartner somit zur Konformität zwingen.

### 2.2.2 Die Performanz der Europäischen Union als imperiale Macht

Die Politikwissenschaft schreckte lange Zeit davor zurück, den Begriff „Imperium“ zur Beschreibung moderner politischer Einheiten zu nutzen. Vielmehr war er beschränkt auf die Charakterisierung klassischer Imperien, wie dem *Imperium Romanum* oder dem *British Empire*. Nach Ende des Kalten Krieges wurde das Konzept auf die Sowjetunion übertragen, insbesondere um ihren Zusammenbruch zu erklären. Obwohl aus der Auseinandersetzung mit diesem Phänomen viele komparative Arbeiten zu Imperium und Imperialismus entstanden, waren analytisch klare Konzepte lange Zeit Mangelware. Solche Versuche sind erst in den vergangenen Jahren, häufig in Auseinandersetzung mit der EU, entstanden.<sup>14</sup> Allerdings fällt hier öfter eine undifferenzierte Verwendung der Begriffe Imperium und Hegemon<sup>15</sup> auf. Insbesondere bei Arbeiten, die sich auf die EU beziehen, wird das Konzept sehr unterschiedlich aufgefasst und der Imperiums-Begriff durch Hinzunahme weiterer Attribute näher bestimmt. Die Rede ist dann vom „kosmopolitischen Empire“ (Beck/Grande 2007), vom „neo-medieval empire“ (Zielonka 2008) oder vom „normative empire“ (Laïdi 2008), um nur einige zu nennen.

Einigkeit besteht zwischen einem Großteil der unterschiedlichen konzeptionellen Ansätze zumindest hinsichtlich einiger idealtypischer Charakteristika von Imperien. Vorrangige Funktion eines Imperiums ist es, eigene Sicherheits- und Wohlstandsprobleme zu lösen, dadurch, dass es seine Grenzen nach außen verschiebt und so potentielle Zonen der Unsicherheit unter seine Kontrolle bringt. Auf diese Weise werden auch Ressourcenkonflikte gelöst, indem Zugang zu

---

<sup>14</sup> Einen Überblick über Geschichte der Imperien und Rezeption in der Wissenschaft findet sich bei Münkler 2007: 7.

neuen Absatzmärkten geschaffen wird (Beck/Grande 2007: 207). Hieran wird das Eigeninteresse des Imperiums deutlich (Münkler 2007: 33). Ein Imperium ist also bestrebt, zu expandieren und seine Grenzen nach außen hin auszudehnen (Münkler 2007: 35; Beck/Grande 2007: 92; Browning/Joenniemi 2008: 529; Khanna 2008: 29). Imperiumsgrenzen sind aber keine scharfen Trennlinien, wie im Falle von Staatsgrenzen. Vielmehr lassen sie sich als „Grenzräume, in denen sich Macht und Einfluss des Imperiums allmählich abschwächen und schließlich ganz verlieren“ (Münkler 2007: 34) verstehen. Hier bietet es sich an, Machtausübung als in „Kreisen und Ellipsen“ (Münkler 2003) organisiert zu begreifen – Macht nimmt vom Zentrum zur Peripherie hin ab.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass sich Machtausübung und somit Beherrschung nicht zwangsläufig auf die Beherrschung von Territorien beziehen muss, sondern auch die Kontrolle von Waren- oder Kapitalströme bedeuten kann. Deutlich wird das etwa an der Betrachtung früherer Seeimperien (Münkler 2007: 25).

Imperien unterscheiden sich von Nationalstaaten durch ihre halbdurchlässigen Grenzziehungen (Münkler 2007: 16). Die „Beherrschung von Nichtbeherrschten“ (Beck/Grande 2007: 89) und die Transformation des „outside in line with the preferences of the inside“ (Browning/Joenniemi 2008: 529) können angestrebt werden, ohne dass diese Territorien zwangsläufig formal in den internen Herrschaftsraum integriert werden. Dennoch ist die Bevölkerung eines Imperiums in abgestufter Form integriert (Münkler 2007: 35). Die Herrschaftslogik ist somit eine der asymmetrischen Mitgliedschaftsformen und -rechte, die entweder in Form eines Zentrum-Peripherie-Gefälles organisiert sein oder aber auch anderweitig differenzierte Formen der Integration annehmen kann (Beck/Grande 2007: 93). Im Gegensatz zu staatlicher Integration gehen die Unterworfenen somit nicht völlig im Imperium auf, sondern wahren zumindest in Teilen ihre Unabhängigkeit.

Vor diesem theoretischen Hintergrund drängt sich eine Übertragung des Konzepts auf die EU schon wegen der verschiedenen Erweiterungsrounds auf. Diese können als ständiges Bemühen begriffen werden, den Einfluss auf die Peripherie zu vergrößern und entsprechen somit der imperialen Logik der permanenten Expansion. Im Inneren des Europäischen Imperiums können die politischen Einheiten nicht als gleichberechtigt betrachtet werden, denn Macht und Einfluss sind abgestuft. Die Herrschaftsordnung ist somit asymmetrisch, im Sinne eines Zentrum-Peripherie-Gefälles. Augenscheinlich wird dies an der Wirtschafts- und Währungsunion und der dynami-

---

<sup>15</sup> Eine Übersicht findet sich bei Bendiek/Schroedel/Sienknecht 2009.

schen Zusammenarbeit in einzelnen Politikfeldern, die nicht alle Mitgliedsstaaten in gleicher Art und Weise umfasst (Beck/Grande 2007: 96).

Somit könnte man bei der EU auch von einem politikfeldspezifisch oder funktional differenzierten Imperium ausgehen. Hierin kommt zum Ausdruck, was Beck und Grande als „kosmopolitische Souveränität“ bezeichnen: Staaten, die den inneren Kern der Herrschaftszone bilden, müssen die stärksten Einbußen an formaler Souveränität hinnehmen (Beck/Grande 2007: 111). Die beiden Autoren begreifen dies als einen fundamentalen Unterschied zu früheren Imperien. Das Imperium EU zeichne sich außerdem durch nationale Entgrenzung, Freiwilligkeit und transnationale Verflechtung aus (Beck/ Grande 2007: 86). In eine ähnliche Richtung zielt Zielonka, wenn er auf polyzentrische Governance, ökonomische und bürokratische Instrumente, Gebietsgewinne auf Einladung statt Eroberung und die Möglichkeit der Peripherie, am Entscheidungsfindungsprozess teilzuhaben, hinweist (Zielonka 2008: 475).<sup>16</sup>

In der vorliegenden Studie wird die EU in ihren Außenpolitiken als imperialer Akteur folgendermaßen konzeptualisiert: Sie produziert Güter, die nur den Mitgliedern des Imperiums vorbehalten sind und damit Clubgütern entsprechen. Die Notwendigkeit, allen Bewohnern des Imperiums Prosperität zu versprechen und damit Güter zu produzieren, die allen Mitgliedern des Imperiums nutzen, ergibt sich auch aus der Notwendigkeit, die Peripherie zu stabilisieren und damit die eigene Existenz zu sichern (Münkler 2007: 157). In ihren außenpolitischen Beziehungen bedient sich die EU als imperialer Akteur im Prozess des Verhandelns des Instruments der positiven Konditionalität: Sie verspricht also eine Belohnung, wenn den vorher ausgehandelten Bedingungen entsprochen wird und bleibt im gegenteiligen Fall passiv (Tab. 1).

Durch die politischen und ökonomischen Anreize, die das Imperium zu bieten hat, besteht eine Grundlage für die „Nichtbeherrschten“ mit dem Imperium in Verhandlung zu treten. Khanna weist darauf hin, dass sich im derzeitigen internationalen System imperiale Einflussphären überschneiden, was der Peripherie die Möglichkeit gibt, zwischen den Anreizen verschiedener Supermächte zu wählen (Khanna 2008: 29). Aus dieser Konkurrenzsituation heraus bleibt dem Imperium EU also keine andere Möglichkeit, als sich des Modus der Verhandlung und des Instruments der positiven Konditionalität zu bedienen, um dem Außen Anreize zu setzen, sich an die EU zu binden.

---

<sup>16</sup> Zu Zielonkas Konzept des neo-medieval empire vgl. auch Zielonka 2007.

### 2.2.3 *Die Performanz der Europäischen Union als normative Macht*

Das Konzept der normativen Macht hat in den letzten Jahren verstärkt Einzug in die wissenschaftliche Debatte gehalten. In Anbetracht einiger geteilter Grundannahmen lässt sich dieser Ansatz in die Tradition der Zivilmachtskonzepte stellen. Beide sind explizit aus der Auseinandersetzung mit dem Phänomen EU und deren Unterschiedlichkeit von anderen Akteuren im internationalen System entstanden. Zudem wird von beiden Konzepten die normative Aussage getroffen, die EU als Akteur solle zivile und demokratische Standards, auf denen sie selbst basiert, nach außen tragen (Orbie 2006: 123) - die Nähe zu idealistischen Ansätzen ist hier unverkennbar.

Diese gehen von einem positiven Bild des Menschen aus, der sich durch Vernunftbegabung und Lernfähigkeit auszeichnet. Anarchie im internationalen System kann unter anderem durch Aufklärung und Kooperation überwunden werden, was die Basis zur Verwirklichung von Frieden, Wohlstand, Demokratie und Menschenrechten bildet (Menzel 2001: 15). Wesentlich hierbei ist die Überwindung des Naturzustands durch Bindung an internationales Recht beziehungsweise Völkerrecht,<sup>17</sup> ein Verhalten, das auch den normativen Akteur auszeichnet (Sjursen 2006a: 236; Scheipers/Sicurelli 2007: 442).

Älteren Zivilmachtskonzepte à la Duchêne konzentrieren sich auf die Instrumente zur Durchsetzung der eigenen Interessen und schließen dabei militärische Mittel kategorisch aus. Im Gegensatz dazu legen normative Konzepte den Fokus auf das Ziel der Generierung und Vermittlung von Normen: Im Sinne einer „construction of norms“ (Manners 2004: 4) werden Normen und Ideen zu zentralen Erklärungsvariablen (Manners 2002: 238).

Ein normativer Akteur ist in der Lage „to define what passes for ‘normal’ in world politics“ (Manners 2002: 253). Zwar gehen einige Ansätze von der Möglichkeit der Verhängung ökonomischer Sanktionen aus. Allerdings kann der normativ agierende Akteur seine außenpolitischen Überzeugungen in Anlehnung an das Konzept Manners’<sup>18</sup> ohne Rückgriff auf militärische oder wirtschaftliche Druckmittel durchsetzen. Zum großen Teil sind hier, neben einer Vorbildfunktion, Kommunikationsprozesse entscheidend. Die normative Macht wird dementsprechend hier explizit als Akteur verstanden, der von solchen Mitteln absieht<sup>19</sup> und sich durch „normative

---

<sup>17</sup> Dieser Gedanke wurde schon von Immanuel Kant im Sinne des foedus pacificum formuliert. (Doyle 1995).

<sup>18</sup> Damit lässt sich Manners mehr als andere Vertreter wieder stärker in der Tradition der Zivilmachtskonzepte verorten.

<sup>19</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Positionen: Manners 2002: 244; Manners/Whitman 1998: 231- 249; Sjursen 2006a: 239.



justification rather than the use of material incentives or physical force“ (Manners 2009: 2) auszeichnet. Ein normativer Akteur setzt somit auf die Überzeugung anderer Akteure in diskursiven Prozessen. Normen sind immer kontext- und identitätsgebunden und Ergebnis intersubjektiver Kommunikationsprozesse und werden nicht nur von einem Akteur einseitig definiert (Sjursen 2006b: 173):

„Normative power should [...] be perceived as persuasive in the actions taken to promote such principles. If normative justification is to be convincing or attractive, the actions taken must involve persuasion, argumentation and the conferral of prestige or shame.“ (Manners 2009: 3)

Damit ist der Rekurs auf Konzepte kommunikativen Handelns deutlich: Durch wechselseitige Argumentation zielen Akteure darauf ab, Einverständnis zu erzielen und agieren verständigungsorientiert (Müller 1994: 26). Politische Akteure sind bereit, sich von guten Argumenten anderer überzeugen zu lassen.

Für die Verwendung des normativen Ansatzes zur Analyse der außenpolitischen Performanz der EU lässt sich zum einen die Entwicklung des Konzepts in Auseinandersetzung mit der Union und damit die explizite Anerkennung ihrer Eigenschaft als Akteur *sui generis* (Scheipers/Sicurelli 2007: 437) anführen. Zweitens weist schon die Gründung der EU als Friedensgemeinschaft auf eine idealistische Grundmotivation und damit einen normativen Ursprung hin: Nach Manners bezieht die EU ihre normative Macht aus ihrer Andersartigkeit, „the EU’s normative difference comes from its historical context, hybrid polity and political legal constitution“ (Manners 2002: 240).

Insgesamt habe sie „a normatively *different* basis for its relations with the world“ (Manners 2002: 252). Diesen Normen folgt die EU auch in ihrem außenpolitischen und internationalen Handeln. Zwar können hierbei zentrale Grundannahmen durchaus angezweifelt werden,<sup>20</sup> für die Betrachtung der außenpolitischen Performanz erscheint dies jedoch nachrangig: Im Fokus der Untersuchung steht, „wie“ sich die EU in ihren Beziehungen nach außen verhält, das „warum“ ist daher sekundär.

In der vorliegenden Studie wird die EU in ihrer Außenpolitik als normativer Akteur folgendermaßen konzeptualisiert: Die Werte, die sie durchzusetzen sucht, können als öffentliche Güter begriffen werden, von deren Konsum prinzipiell niemand ausgeschlossen wird. Der öffentliche Charakter der Güter ergibt sich aus der Konzeption als „force for good“. Ihrer eigenen Überzeugung folgend strebt die EU danach, ihre Normen als nicht-exklusive Güter

---

<sup>20</sup> Verwiesen sei sowohl auf die Annahme der internen Normverwirklichung als auch die implizierte Analogie von interner Normumsetzung und außenpolitischem Handeln. Vgl. hierzu auch Merlingen 2007: 438.

jedem zugänglich zu machen und dadurch Rivalitäten auszuschließen. Weiterhin werden diese Werte und Normen in einem diskursiven Prozess des Argumentierens durchgesetzt.

Somit wird hier explizit von einem aktiven Prozess ausgegangen, in dem die EU tatsächlich handelt und nicht lediglich als Vorbild fungiert.<sup>21</sup> Diese aktive Handlung ist darauf ausgerichtet, dass die eigene, mithin als richtig perzipierte Überzeugung des Akteurs von anderen geteilt und internalisiert wird. Somit bedient sich der normative Akteur des Instruments der Überzeugung: entweder des direkten Partners in einer außenpolitischen Konstellation oder der Überzeugung der Internationalen Umwelt oder Öffentlichkeit zur Stigmatisierung eines Akteurs, wobei moralisch verwerfliches Handeln, beziehungsweise von der EU als solches wahrgenommenes auf der Grundlage normativer Einstellungen verurteilt wird (Liese 2006: 104).

#### 2.2.4 Zusammenfassung: Drei Konzepte von Performanz

Mit dem sich aus den oben definierten Analyseinstrumenten ergebenden, theoretischen Rahmen lassen sich die drei Handlungsansätze wie folgt skizzieren:

*Tabelle 2: Performanz*

	Output	Prozess	Instrumente
Realistische Macht	Privatgut	Verhandlung	Negative Konditionalität
Imperiale Macht	Clubgut	Verhandlung	Positive Konditionalität
Normative Macht	Öffentliches Gut	Argumentieren	Überzeugung/ Stigmatisierung

Die EU lässt sich als realistische Macht beschreiben, wenn das Politikziel in der Produktion von Privatgütern besteht, der politische Prozess von Verhandlungselementen geprägt ist und sie ihre Ziele mit dem Instrument der negativen Konditionalität durchzusetzen versucht. Von einer normativen Macht lässt sich hingegen dann sprechen, wenn die EU die Produktion öffentlicher Güter anstrebt, der Politikprozess argumentativ geprägt ist und die Mittel der Überzeugung oder Stigmatisierung zur Erreichung ihrer Ziele eingesetzt werden. Eine imperiale Macht schließlich erzeugt Clubgüter, agiert im Politikprozess (ebenso wie die realistische Macht) im Modus der Verhandlung und nutzt das Instrument der positiven Konditionalität.

<sup>21</sup> Mit dieser Argumentation ist natürlich nicht verneint, dass die EU in Prozessen der Argumentation auf sich selbst als Vorbild verweist und somit das eigene Ideal nach außen hin präsentiert.

Alle drei Konzeptualisierungen sind idealtypisch zu verstehen, da ihnen eine empirische Realität immer nur bedingt entspricht. Das Ziel der empirischen Analyse ist daher nicht die Behauptung einer Identität zwischen Theorie und Realität, sondern vielmehr die Beantwortung der Frage, welches der drei Bilder oder welche Kombination der Performanz der EU am nächsten kommt. Um diese Frage zu beantworten, werden nun mit Hilfe der vorgestellten Analyseinstrumente die spezifischen Politikfelder der EU untersucht und eine Zuordnung vorgenommen.

### **3 Analyse der Politikfelder**

Im Folgenden wird die Relevanz der theoretischen Perspektiven im Rahmen von fünf Politiken, die ein weites Feld unterschiedlicher Maßnahmen und die drei Sachbereiche der Politik (Wohlfahrt, Herrschaft und Sicherheit) abdecken, untersucht. Auf Grund des breiten Spektrums an Kompetenzen und Zuständigkeiten, den offensichtlichen thematischen Überschneidungen zwischen den drei Säulen der EU und nicht zuletzt der formalen Auflösung dieser Struktur mit dem Vertrag von Lissabon erscheint eine einheitliche Kategorisierung der Politiken in supranational und intergouvernemental oder high politics und low politics wenig sinnvoll. Daher werden die Politiken in Felder mit eng abgegrenzter themenspezifischer Relevanz einerseits und Felder mit adressatenspezifischer Relevanz andererseits unterteilt. Als themenspezifisch werden dabei die Politiken kategorisiert, deren Grundstrukturen sich in der Wirtschaftspolitik verorten lassen, was Ergebnisse kalkulierbarer und damit adressatenunabhängiger macht: Außenhandelspolitik, Entwicklungspolitik und Umweltpolitik. Adressatenspezifisch sind dagegen Politikfelder, die sich zwar von wirtschaftlichen Interessen nicht vollständig abkoppeln lassen, dennoch aber Themen beinhalten, die sich durch politische Sensibilität und relative Unberechenbarkeit auszeichnen und daher stärker am Adressaten ausgerichtet werden: Sicherheitspolitik und Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP).

#### *3.1 Themenspezifisches Politikfeld Außenhandel*

Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde der Grundstein des heute größten und einflussreichsten Handelsblocks der Welt gelegt. Die Außenhandelspolitik ist zwar ein wichtiger Pfeiler der Außenpolitik der EU, dennoch aber ein Bestandteil der Europäischen Gemeinschaften (EG). Sie ist „eines der wichtigsten Instrumente im Bereich der Außenbeziehungen“<sup>22</sup> und daher eng mit anderen außenpolitischen Bereichen

---

<sup>22</sup> EU-Glossar Gemeinsame Handelspolitik, abrufbar unter:

der EG, wie der Entwicklungspolitik und der internationalen Umweltpolitik vernetzt (Peters/Wagner 2005: 218).

Die Literatur zur internationalen Handelspolitik der EU beschäftigt sich zumeist mit Analysen multilateraler und bilateraler Verhandlungen. Präferenzen, Effektivität, institutionelle Rahmenbedingungen, weniger aber die Performanz der EU werden hier analysiert; auch die Außenwahrnehmung der EU wird in lediglich einem Beitrag thematisiert.<sup>23</sup> Damit legt die Forschung bisher den Schwerpunkt auf die Analyse interner Strukturen und Prozesse, beziehungsweise die Ergebnisse der Außenpolitik.<sup>24</sup>

Das Feld der Handelspolitik ist, als Politikfeld der „ersten Stunde“ das am weitesten integrierte aller EU-Politiken (Damro 2006: 868). Zusätzlich zu den Kompetenzen, die bereits mit der durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschaffenen Zollunion einhergingen, wurden weitere Kompetenzen übertragen, um „ein einheitliches Auftreten in der internationalen Handelspolitik zu ermöglichen“ (Peters/Wagner 2005: 218). Die institutionellen Strukturen waren daher von Anfang an stark supranational ausgerichtet.

Dies gilt zwar heute noch für diesen Bereich (Young 2007: 794). Mit fortschreitender Globalisierung änderten sich allerdings Mitte der achtziger Jahre die Strukturen des Welthandels und damit auch dessen Agenda (Baldwin 2006). Einige Politikfelder, die vorher in den Grenzen des Nationalstaates lagen, mussten nun auf die europäische Ebene verschoben werden (Young/Peterson 2006: 795). Zusätzlich zur traditionellen Außenhandelspolitik, die sich auf den Handel „an der Grenze“ konzentriert hatte, wurde nun auch der Handel „hinter der Grenze“ Thema internationaler Verhandlungen.<sup>25</sup> Dieser beinhaltet beispielsweise den Umgang mit Dienstleistungen, Standards und Geistigem Eigentum. Die Bereitschaft einiger Mitgliedsstaaten, der Kommission in dieser vormals rein nationalstaatlichen Domäne die Zügel zu überlassen, war allerdings nicht sehr ausgeprägt. Mit dem Vertrag von Nizza wurde deswegen in einigen besonders sensiblen, zumeist „kulturellen“ Bereichen gemischte Kompetenzen festgelegt.<sup>26</sup>

Dennoch ist die Kommission der Hauptakteur der Handelspolitik.<sup>27</sup> Das wird in der Literatur

---

[http://europa.eu/scadplus/glossary/commercial\\_policy\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/commercial_policy_de.htm), (letzter Zugriff 13.1.10).

<sup>23</sup> Für einen ausführlichen, wenn auch schon etwas älteren Literaturüberblick siehe Dür/Zimmermann 2007. Hinzuweisen ist außerdem auf: Orbie/Tortell 2009 für eine Analyse der EU-Handelspolitik unter sozialpolitischen Gesichtspunkten.

<sup>24</sup> Ausnahmen sind die bereits in der Einleitung erwähnten Sammelwerke zu den EU-Außenpolitiken.

<sup>25</sup> Zur Einteilung vgl. stellvertretend Young 2007.

<sup>26</sup> Der Vertrag spricht ausdrücklich von „cultural exception“, vgl. Meunier/ Nikolaïdis 2005: 251.

<sup>27</sup> Ein Ergebnis der Uruguay-Runde, aus der schlussendlich die WTO hervorging, war der „Kodex“, dass trotz geteilter Kompetenzen die Kommission als „alleiniger Unterhändler für die EG und ihre Mitgliedstaaten“ in der WTO auftritt, da ansonsten nicht nur die Kohärenz der Verhandlungen gestört, sondern auch die Verhandlungsposition der Gemeinschaft geschwächt würde (Peters/Wagner 2005: 223).

vor allem dadurch erklärt, dass sie sich durch ihre höhere Expertise und Verhandlungserfahrung im Regeln-basierten System der Welthandelsorganisation und durch ihre Funktion als alleinige Repräsentantin der Mitgliedstaaten *de facto* Kompetenzen schafft, die ihr *de jure* nicht zugeschrieben wurden (Billiet 2006: 914). Dies kann sie allerdings nur, solange sie keine Interessen der Mitgliedstaaten fundamental verletzt und sich generell an den Rahmen ihres vom Rat erteilten Mandates hält. Der Grad an Autonomie, mit dem die Kommission agieren kann, ist in der Außenhandelspolitik dennoch vergleichsweise hoch einzustufen. In den „trade-related issues“, den neuen Feldern also, wird mit dem Vertrag von Lissabon in einigen Bereichen die Einstimmigkeit wieder eingeführt (Orbie 2008: 37) was der Kohärenz der Entscheidungsfindung nicht zuträglich sein dürfte. In der traditionellen Handelspolitik ist das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zwar Standard. Eine Einigung ist dennoch teilweise auch hier problematisch, da die Partikularinteressen der Mitgliedstaaten mitunter extrem divergieren und es schwieriger ist, „to reach an internal agreement than to negotiate with third countries“ (Orbie 2008: 37). Durch die Notwendigkeit der gemeinsamen Außenrepräsentanz durch die Kommission muss allerdings zwangsläufig ein gemeinsamer Nenner gefunden werden, was Kohärenzproblemen vorgreift (Meunier/Nikolaïdis 2006: 909). Damit fällt auch in dieser Dimension der Vergleich mit anderen Politiken eher positiv aus.

In der traditionellen Handelspolitik war in einigen Bereichen<sup>28</sup> die Grundmaxime nicht etwa die Liberalisierung, wie sie von Anfang an als Leitsatz der europäischen Handelsgemeinschaft begriffen wurde. Im Gegenteil: Durch hohe Grenzbarrieren und Zölle schützte die EU ihren Binnenmarkt (Rudloff 2008). Mit der neuen globalen Handelsagenda und der Ausweitung der internationalen Handelsordnung auf die neuen Bereiche der Handelspolitik ist sie in neuerer Zeit allerdings gezwungen, diese wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen abzumildern. Die alten protektionistischen Grundstrukturen sind immer noch latent vorhanden, werden aber schrittweise abgebaut (Peters/Wagner 2005: 230-33). Auch wenn er sich nach wie vor eigennutzenorientiert verhält, proklamiert der wirtschaftliche Riese EU heute für sich, Verantwortung für ein Weltgleichgewicht zu übernehmen, was durch die Förderung von fairem Handel und Liberalisierung besonders zu Gunsten der armen und ärmsten Länder zum Ausdruck kommt. Die Öffnung des eigenen Marktes ist hier also ein indirektes Entwicklungshilfeangebot (Young 2007: 794).

In den neuen regulativen Politikfeldern spiegeln sich die inneren Strukturen der EU wider: Ebenso wie die Nationalstaaten, die sich in diesen Bereichen nur ungern einem supranationalen

---

<sup>28</sup> Am signifikantesten sind hier die Agrarpolitik und die Textilbranche (Peters/Wagner 2005: 229).

Akteur unterwerfen wollen, verfolgt auch die EU einen eher protektionistischen Ansatz, da hier politisch sensible Felder betroffen sind (Young 2007: 794). Das Ziel ist der Export der eigenen „mode of governance“. Die World Trade Organization (WTO) wird hierbei als eine ideale „arena for regime-setting“ (Meunier/Nikolaïdis 2006: 915) wahrgenommen, in der versucht wird, die EU-externen Strukturen den internen anzupassen. Allerdings beschränkt sich der Export dieser Herrschaftsformen nicht auf Produkt-Standards oder Arbeits-Normen und damit die Produktion von Club-Gütern. Die EU bemüht sich auch, öffentliche Güter wie Menschenrechte durchzusetzen (Meunier/Nikolaïdis 2006: 907). Sie spricht hier von der Europäischen Integration als positivem Vorbild für andere (Europäische Kommission 2008) allerdings auch von der Abhängigkeit der EU von ihren Handelspartnern: „Our success in Europe is inextricably bound up with the success of our trading partners, both in the developed and developing world“<sup>29</sup>.

Es liegt also nahe, das normative Bestreben der EU unter dem Aspekt des „milieu-shaping“ zu betrachten, wobei sie durch den Export ihrer eigenen Herrschaftsstrukturen Abhängigkeiten erzeugt, die sie selbst als ökonomischen Stabilitätsgaranten ins Zentrum stellen. Durch diesen protektionistischen Ansatz werden eventuelle Anpassungskosten eingespart und politische Beherrschung „durch die Hintertür“ (Meunier/Nikolaïdis 2005: 265), nämlich durch Handel und nicht durch diplomatische oder militärische Mittel etabliert. Dennoch sind die produzierten Güter als öffentlich einzustufen, da sie nach ihrer Produktion niemandem mehr verwehrt werden können. Dabei bestimmt nicht eine Androhung von Sanktionen, sondern der Anreiz des Binnenmarktes, zum Beispiel in Form eines Versprechens auf vergünstigte Konditionen bei Handelsabkommen<sup>30</sup> den Verlauf und das Ergebnis der Verhandlungen. Der Binnenmarkt fungiert als eine Art „bargaining chip to obtain changes in the domestic policies of [the EU’s] trading partners, ... and more generally to shape new patterns of global governance“ (Meunier/Nikolaïdis 2006: 907). Die Performanz der EU ist demnach am ehesten als imperial einzustufen. Dass trotz dieses recht eindeutigen Ergebnisses sowohl private als auch Club- und öffentliche Güter produziert werden, demonstriert die Instrumenthaftigkeit des Handels und die starke Vernetzung mit anderen Politikfeldern. Die positive Konditionalität der Verhandlungen garantiert dabei im Sinne der Imperiumstheorie nicht nur das innere Gleichgewicht der EU

---

<sup>29</sup> Aufgabenbestimmung des Generaldirektorats Handel. Einzusehen unter : [http://ec.europa.eu/trade/whatwedo/work/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/whatwedo/work/index_en.htm), zuletzt am 17.3.2009.

<sup>30</sup> Ein anschauliches Beispiel ist das Generalized System of Preference (GSP), bzw. das Zusatzprogramm GSP+, in das nur Länder aufgenommen werden, die “have ratified and effectively implemented 27 specified international conventions in the fields of human rights, core labour standards, sustainable development and good governance”. Vgl. „EU and Global Trade: Generalised System of Preferences“, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/index_en.htm), zuletzt am 17.3.2009.

sondern beansprucht auch, zum Ausgleich globaler Ungleichheiten beizutragen – und damit gleichzeitig zur Ausdehnung des Imperiums.

### *3.2 Themenspezifisches Politikfeld Entwicklung*

Über die Hälfte der Gelder zur Unterstützung der Entwicklungsländer kommt aus der EU und ihren Mitgliedstaaten. Die EU ist somit der weltweit größte Geber im Bereich der staatlichen Entwicklungshilfe.<sup>31</sup> Hinzu kommt, dass eine effektive Entwicklungszusammenarbeit gerade auch mit den Staaten Afrikas im ureigenen Interesse der Staaten Europas liegt. Entwicklungspolitik in der EU ist Präventionspolitik (Brüne 2005). Sie dient vor allem der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Verhältnisse in den Entwicklungs- und Schwellenländern sowie zu deren Heranführung an die Weltmärkte und die politischen Leitideen der Gemeinschaft wie die Achtung von Demokratie und Menschenrechten, Regionalismus und Freihandel (Fröhlich 2008: 53).

Bereits 1957 vereinbarten die damaligen Gründungsstaaten auf Drängen Frankreichs und Belgiens das bis heute gültige System der konstitutionellen Assoziierung der so genannten überseeischen Länder und Gebiete (ÜLGs)<sup>32</sup>, welche sich im Prozess der Dekolonialisierung von den Mitgliedstaaten befanden. Mit der Assoziierungspolitik verfolgte die Gemeinschaft das Ziel die bestehenden wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Mutterland und Kolonien von der angestrebten Zollunion unberührt zu lassen und darüber hinaus die Idee einer politischen Integration dieser Länder in die westliche Staatengemeinschaft.<sup>33</sup>

Ohne dass bis zum Vertrag von Maastricht eine ausdrückliche vertragliche Ermächtigungsgrundlage existierte, entwickelte die Gemeinschaft auch jenseits der Zusammenarbeit mit den ÜLGs zumindest eine Entwicklungspolitik im weiteren Sinne.<sup>34</sup> Jedoch blieben auch nach der Einführung ausdrücklicher Kompetenzgrundlagen für eine

---

<sup>31</sup> Vgl. für diese und weitere statistische Informationen die Homepage der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, abrufbar unter: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>32</sup> Vgl. für eine Aufzählung der ÜLGs den Anhang IA des Beschlusses 2001/822/EG des Rates vom 27. November 2001 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Gemeinschaft („Überseeassoziationsbeschluss“), AB1. EG, Nr. L 312 vom 30.11.2001, S. 1-77 (25).

<sup>33</sup> Diese völkerrechtlich zu einzelnen Mitgliedstaaten gehörenden Gebiete werden gegenüber den Entwicklungsländern im Rahmen der finanziellen Förderung durch die Europäische Union bezogen auf Einwohnerzahl und Fläche nach wie vor deutlich bevorzugt (Pitschas 2003).

<sup>34</sup> 1962 wurde das erste Abkommen von Yaoundé unterzeichnet, dem 1969 ein weiteres folgte. Nach dem EG-Beitritt Großbritanniens 1973 wurde der Geltungsbereich der europäischen Assoziierungspolitik, durch die Lomé-Abkommen, auf die ehemaligen britischen Kolonien, darunter sechs karibische und drei pazifische Inselstaaten aus der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten), ausgedehnt. Zwischen 1975 und 1990 unterzeichneten die Gemeinschaft und die AKP-Staaten insgesamt vier Abkommen.

gemeinschaftliche Entwicklungspolitik<sup>35</sup> durch den Vertrag von Maastricht<sup>36</sup> bis in die Gegenwart hinein die strukturellen Besonderheiten des Systems der Kompetenzgrundlagen der Entwicklungszusammenarbeit der EU und die dadurch bedingten Kohärenzdefizite bestehen.

Grundsätzlich kann dabei zwischen Kohärenzmängeln zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, hier ist die Souveränität nationaler Hilfs- und Entwicklungspolitiken berührt, und solchen zwischen der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und anderen Politiken, hier ist vor allem die unzulängliche Koordination mit der Handelspolitik gemeint, unterschieden werden. Zwar besitzt die Europäische Kommission das Initiativrecht bezüglich der Gestaltung von Richtlinien und Strategien im Bereich der Außenhilfe und ist zudem von den Mitgliedstaaten zur Verhandlung internationaler Außenhandels- und Kooperationsabkommen mandatiert.<sup>37</sup> Jedoch begreift das dem Maastricht Vertrag zugrundeliegende Subsidiaritätsprinzip<sup>38</sup> die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft als Ergänzung der entsprechenden Politiken der Mitgliedstaaten und gesteht der Kommission für Teile der gemeinschaftlich verwalteten, aber national finanzierten Hilfsprogramme lediglich eine Koordinationsfunktion zu. Demzufolge besitzt die EU also einerseits die rechtliche Autorität im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu agieren, andererseits wird diese Autonomie jedoch von den jeweiligen einzelnen nationalen Entwicklungspolitiken beschränkt.

Hinzu kommt das ungeklärte Verhältnis der einzelnen, die Außenbeziehungen berührenden Politikfelder untereinander.<sup>39</sup> Es ergibt sich somit ein dreifaches Kohärenzdilemma: Entwicklungs- und Handelspolitik gehen nach wie vor in unterschiedliche Richtungen, eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene besteht nur rudimentär und das dauerhafte Problem, die entsprechenden Kooperations- und Assoziationsabkommen jeweils den Regeln der Welthandelsorganisation anzupassen, bleibt weiterhin bestehen. In der Praxis hat das unübersichtliche Nebeneinander konkurrierender Ansprüche und sich

---

<sup>35</sup> Bis dato zeichnete sich die praktizierte europäische „Entwicklungspolitik“ ohne rechtliche Grundlage durch Assoziations- und Präferenzabkommen aus.

<sup>36</sup> In Art. 130 EUV finden sich die so genannten drei „Ks“: Demnach soll europäische Entwicklungspolitik komplementär (ergänzend zu den Mitgliedstaaten), kohärent (im Sinne der Zielgerichtetheit aller Entscheidungen) sowie koordinierend (die Mitgliedstaaten stimmen ihre Hilfsprogramme aufeinander ab) ausgerichtet sein (Nuscheler 2005: 527)

<sup>37</sup> Die europäische Entwicklungspolitik wird durch das Zusammenspiel der drei zentralen Akteure (Kommission, Rat und Europäisches Parlament) bestimmt.

<sup>38</sup> Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte die Kommission nur das tun, „was die Mitgliedstaaten nicht selbst ausreichend bewirken können“ (Brüne 1995: 33).

<sup>39</sup> Im Abschlussbericht der „Außenpolitisches Handeln“ (Gruppe VII) des Europäischen Konvents heißt es dazu: „Die Gruppe erkennt zwar an, dass die Entwicklungspolitik auf spezifische Zwecke abzielt, die sich in den Grundsätzen und Zielen des außenpolitischen Handelns der EZ wiederfinden, hob jedoch hervor, dass für Kohärenz zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Aspekten des außenpolitischen Handelns der EU sowie den externen Aspekten der internen Politikbereiche zu sorgen ist, da Entwicklungshilfe als ein Element der Gesamtstrategie der Union gegenüber Drittländern angesehen werden sollte.“ Europäischer Konvent:



überlappender Kompetenzen dazu geführt, dass „Zersplitterung, mangelnde Autonomie und die Konkurrenz nationaler Programme“ (Brüne 2005: 46) die Effizienz und Kohärenz gemeinschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit erheblich mindern (Hauschild/Schilder 2009).

Trotz ungeklärter Kompetenzen und zahlreicher offener Fragen hat die EU in den zurückliegenden Jahren umfangreiche Reformen ihrer Außenhilfe auf den Weg gebracht. In den öffentlichen Debatten über die Ziele und Mittel europäischen Entwicklungshandelns dominieren jedoch immer noch von schnellen Paradigmenwechseln begleitete Auffassungen, die – meist recht allgemein - unstrittige Ziele und Erfordernisse betonen. Dabei wird den normativen Selbstansprüchen der EU häufig der Vorzug vor konkreten Konstellations- und Interessenanalysen gegeben (Brüne 2005: 13).

Auch im Cotonou- Abkommen<sup>40</sup> von 2000 zwischen der EU und den AKP-Staaten ist die Agenda sehr dicht (Riad-Hangen 2004): von Armutsbekämpfung, Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft, Friedensarbeit und struktureller Stabilität ist die Rede. Kritiker zeigen auf, dass ein solcher von einer Rhetorik der noblen Gesinnung gespeister „do-everything-approach“ auf Dauer Gefahr läuft, die ohnehin brüchige Legitimität des Politikfeldes Entwicklungshilfe weiter zu schmälern. Dennoch zeigt das breite Instrumentarium der Gemeinschaft zur Verwirklichung der artikulierten Ziele dass sich hinter den handelspolitischen Präferenzen, die bis heute bestimmten Ländern und Ländergruppen gewährt werden, auch die Erwartung der Entwicklung politischer Bindungen steht. Kernstück des Instrumentariums sind dabei die im Verhandlungsmodus erzielten und auf wechselseitigen Handelsvergünstigungen beruhenden Freihandelsabkommen auf der einen, und die so genannten Kooperations- und Assoziationsabkommen auf der anderen Seite (Fröhlich 2008: 54). Im Unterschied zu reinen Freihandelsabkommen sind letztere wesentlich breiter angelegt und umfassen in der Regel Kooperation und Unterstützung in zusätzlichen Politikfeldern wie technische, politische und finanzielle Zusammenarbeit, Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Sicherheitsfragen oder beim Umweltschutz (Cosgrove-Sacks 2001). Im Vergleich zu früheren Abkommen ist allerdings die Konditionalität dieser Unterstützung wesentlich stärker und expliziter geworden. Im Klartext bedeutet dies, dass die EU ihre Hilfe verstärkt von der Erfüllung politischer und ökonomischer Auflagen abhängig macht. Sie nutzt dabei ausschließlich das Instrument der positiven Konditionalität. Damit ist die Entwicklungsarbeit eindeutig politischer geworden (Schmied

---

Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, CONV 459/02, Brüssel (16.12.2002).

<sup>40</sup> 15 Mitgliedstaaten und 77 AKP-Staaten unterzeichneten im Juni 2000 in der Hauptstadt Benins das Abkommen von Cotonou, das seit April 2003 in Kraft ist. Es ist auf 20 Jahre angelegt und soll alle fünf Jahre überprüft werden. Der wichtigste Unterschied zu den Lomé-Abkommen besteht darin, dass politische Fragen künftig stärker berücksichtigt werden sollen.

2002). Allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz ist Entwicklungshilfe dennoch kein öffentliches Gut ist und kann demzufolge äußerst unterschiedlich – ökonomisch, außen- und sicherheitspolitisch und humanitär-karitativ – motiviert und begründet sein. Die EU erscheint somit im Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit als imperiale Macht, die im Modus des Verhandelns unter Anwendung positiver Konditionalität Clubgüter produziert.

### *3.3 Themenspezifisches Politikfeld Umwelt*

Eine Umweltpolitik auf supranationaler Ebene wurde erstmals in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 rechtlich fixiert. Dieser relativ junge Bereich ist in den Europäischen Gemeinschaften verankert und betrifft dort auch alle anderen Politiken, da seit 1999 „[d]ie Erfordernisse des Umweltschutzes ... bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“ müssen (Art. 6 EGV).<sup>41</sup>

Die Europäische Umweltpolitik ist in den letzten Jahren häufig Gegenstand der Forschung gewesen. Untersucht werden dabei hauptsächlich die interne Entwicklung des Bereichs<sup>42</sup> (bspw. Knill/Lenschow 2005) und die Vorreiterrolle der EU (bspw. Zito 2005), besonders in Abgrenzung zu den Vereinigten Staaten (bspw. Vogler/Bretherton 2006; Schreurs/Tiberghien 2007). Thema ist außerdem das potentiell spannungsträchtige Verhältnis zwischen Umweltpolitik und Handelspolitik (Lenschow 2004), neuerdings auch sicherheitspolitische Aspekte (Detraz/Betsill 2009) und die Effektivität der Umweltaußenpolitik (Knill/Tosun 2009).

Die Umweltpolitik war zunächst keine eigenständige Gemeinschaftspolitik. Sie wurde von der Kommission als eine den Handel "flankierende Politik" definiert: Dieser „geschickte Schachzug“ (Knill 2008) wurde dadurch legitimiert, dass die Homogenisierung von Umweltstandards für die Liberalisierung im gemeinsamen Markt von fundamentaler Bedeutung war (Lenschow 2005: 3). Solche flankierenden Maßnahmen fanden bereits vor der juristischen Fixierung der Kompetenzen in sogenannten Aktionsplänen Ausdruck, die als Beginn einer Europäischen Umweltpolitik gewertet werden (Knill 2008).<sup>43</sup> Während die ersten dieser

---

<sup>41</sup> Vgl. Homepage des Auswärtigen Amtes zur Umsetzung der EU-Umweltpolitik: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aufgaben/UmweltUmsetzung.html>; Hieraus ergibt sich eine enge Anbindung an die Entwicklungspolitik (Vogler/Hannes 2007: 393)

<sup>42</sup> Hingewiesen sei auch auf Lenschow/Sprungk 2010, die sich mit der Legitimationskraft des „Markenzeichens Grün“ und seiner Bedeutung für die Entwicklung einer europäischen Identität beschäftigen.

<sup>43</sup> Demnach setzt das neueste Programm mit Laufzeit bis 2010 folgende Prioritäten: „Bekämpfung des Klimawandels, Natur und biologische Vielfalt, Umwelt und Gesundheit sowie nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Abfallwirtschaft. Leitprinzipien für die EU-Umweltpolitik sind der Vorsorgegrundsatz und das Verursacherprinzip. ... Ein weiteres Schlüsselement für [eine erfolgreiche Umsetzung] ist darüber hinaus die

Programme sich also auf ökonomische Gesichtspunkte konzentrierten, änderte sich dieser Fokus im Laufe der Zeit hin zu einer stärker moralisch verantwortlichen Betrachtungsweise der Umweltpolitik. Entscheidend für diese Entwicklung war die Erkenntnis, dass dieser Bereich international, beziehungsweise im Falle der EU zuerst einmal supranational, organisiert werden musste, da Umweltprobleme nicht national eingegrenzt werden können (Steigenberger 2009). Während ein öffentliches Interesse an umweltpolitischen Fragen zu Beginn der Vergemeinschaftung noch nicht bestand (Bretherton/Vogler 2006: 90) wurden Transparenz der Politik und Einbindung der Öffentlichkeit später durch die so genannte Informationsrichtlinie stärker betont.<sup>44</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich nun global ein neues Bewusstsein über die Fragilität des ökologischen Systems und den schädlichen Einfluss des Menschen herausbildete, das in heutiger Zeit in der Diskussion um den Klimawandel und dessen Folgen Ausdruck findet (Vanden Brande 2008: 162).

Die Kompetenzen in der Umweltpolitik sind zwar einer der am schnellsten ausgebauten Sektoren der Europäischen Gemeinschaftspolitik (Vogler 2005: 836) und wurden nach ihrer juristischen Festschreibung kontinuierlich erweitert. Daraus ergibt sich in einigen Bereichen ein hoher Grad an Autorität (Vogler/Stephan 2007: 395). Dennoch berühren Umweltabkommen *de facto* sehr oft Politikbereiche, in denen die Kompetenzen noch immer auf der mitgliedstaatlichen Ebene verblieben sind.<sup>45</sup> Das Subsidiaritätsprinzip wird ignoriert, da die Partikularinteressen extrem divergieren (Lenschow 2005: 2). Darunter leidet die Autonomie der Kommission, deren Funktion sich in Abkommen gemischter Kompetenzen auf die Koordination der Verhandlungen beschränkt. Trotzdem wird in den meisten Fällen ein gemeinsamer Nenner gefunden: Hier kommen Methoden wie das sogenannte Bubble-Konzept<sup>46</sup> zum Einsatz, das Kosten intern auf

---

aktive Beteiligung der europäischen Bürgerinnen und Bürger.“ Vgl. Portal der Europäischen Union, abrufbar unter: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/index_de.htm), zuletzt am 22.8.2009).

<sup>44</sup> Durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit entsprach die Kommission nicht nur dem erhöhten öffentlichen Interesse, sondern schuf nebenbei auch den Nährboden für eine interne Stigmatisierung von Mitgliedstaaten, die gegen Richtlinien verstießen. Im Jahre 2002 lag der Anteil an Vertragsverletzungen im Bereich der Umweltpolitik bei über 38 Prozent. Die absolute Zahl von 1378 übertraf die zweithöchste Zahl der Verletzungen im Bereich Binnenmarkt um fast das Doppelte. (Knill 2008).

<sup>45</sup> Die Repräsentanz der Europäische Union in globalen Verhandlungen ist entsprechend definiert: Bei exklusiver Kompetenz, beispielsweise im Bereich Fischerei, wird die Union durch die Kommission vertreten, die dazu durch ein Mandat des Rates autorisiert wurde. Sind die Kompetenzen gemischt, kann entweder die Ratspräsidentschaft oder die Kommission die Repräsentanz übernehmen. In Bereichen, in denen Kompetenzen exklusiv auf nationaler Ebene liegen, können Mitgliedstaaten alleine agieren oder sich durch den Ratspräsidenten vertreten lassen. Beispiele für gemischte Kompetenz sind Überschneidungen mit der Energiepolitik oder auch dem Bereich Vogelschutz, in dem die Europäische Gemeinschaft nur intern Kompetenzen besitzt (Peters/Wagner 2005: 239).

<sup>46</sup> Das Bubble-Konzept ist ein Konzept zur Bekämpfung von Luftverschmutzung, welches Grenzwerte nur für ein Kollektiv, nicht für die das Kollektiv konstituierenden Akteure festsetzt. Vgl. hierzu: IEEP (Institute for European Environmental Policy): Manual of Environmental Policy - EC and Britain, Kapitel 2.9, abrufbar unter: [www.mep-online.com](http://www.mep-online.com), (letzter Zugriff 23.08.2009). So einigte man sich im Vorfeld der Kyoto-Verhandlungen darauf, die Treibhausgasemissionen um 8 Prozent zu reduzieren. Um eine einheitliche Position zu gewährleisten, wurde Spanien, das „eher wenig reduktionswillig“ war, eine Emissionssteigerung von 15 Prozent eingeräumt, während die

die Mitgliedstaaten verteilt. Die Umweltpolitik lebt in solchen Fällen vom Engagement einiger „umweltpolitisch ambitionierter Mitgliedstaaten“<sup>47</sup>, die dann zusätzliche Lasten zum Wohle der Gemeinschaftsziele auf sich nehmen (Zimmermann 2007: 826). Die Konkurrenz unter diesen Mitgliedstaaten stimuliert dabei die „kontinuierliche Ausweitung und Weiterentwicklung umweltpolitischer Aktivitäten auf europäischer Ebene“ (Knill 2008). Die Kohärenz wird unter Umständen also „erkauft“, da ansonsten ein einheitliches Auftreten gefährdet wäre. Das hohe öffentliche Interesse, die ökonomische Wichtigkeit und die dadurch gegebene Sensibilität des Themas hat also zum einen zur Folge, dass der Souveränitätsreflex (Hofmann/Wessels 2008) sehr ausgeprägt ist und die Autonomie der Kommission stark beschnitten wird. Zum anderen ist dadurch die Kohärenz der Politik relativ hoch, da eine gemeinsame Position global als gewichtiger angesehen wird.

Das Thema Wettbewerbsfähigkeit ist in der Umweltpolitik zentral und wird als zweiseitiges Schwert wahrgenommen. Einerseits hat sich inzwischen das Bewusstsein entwickelt, dass die EU als einer der größten Handelsblöcke und damit auch größten Umweltverschmutzer nur wettbewerbsfähig bleiben wird, wenn sie langfristig den Schutz des globalen ökologischen Systems berücksichtigt. Basierend auf dem Prinzip des „nachhaltigen, die Umwelt respektierenden Wachstums“ (Europäische Kommission 2005) sollen deswegen sozialer Fortschritt, ökonomisches Wachstum und ein umfassender Umweltschutz miteinander verbunden werden.

Die Kommission betont hierbei besonders die Anbindung an die Vereinten Nationen und ihre Affinität zum Multilateralismus, wodurch sie ihrer Politik nicht nur einen öffentlichkeitswirksamen, legitimen Anstrich gibt, sondern sich gleichzeitig auch von anderen – souveränen – Akteuren abgrenzt, deren umweltpolitische Ziele weniger ehrgeizig sind: „With an implicit attempt to establish a contrasting identity to that of the United States, the EU and the UN [are] portrayed as holding the fate of the world in their hands“ - so ein Communiqué der Kommission aus dem Jahre 2003 (Vogler/Stephan 2007: 391). Diese Beurteilung stellt die Selbstdarstellung der EU als normative Macht in Frage. Ein sehr viel konkreterer Hintergrund für solche ambitionierten Bestrebungen scheint naheliegender. Der „ökonomische Imperativ“ (Zito 2005: 373) zwingt die EU auf der anderen Seite, auch kurzfristig wettbewerbsfähig zu bleiben: Sie kann nicht isoliert ehrgeizige Umweltstandards einführen, die sie im Vergleich mit internationalen Partnern benachteiligen würden.

---

Deutschen im Gegenzug ihre Emission um 21 Prozent senken würden (Peters/Wagner 2005: 243)

<sup>47</sup> In den Reihen der ambitionierten Staaten finden sich gewichtige Staaten wie Deutschland und in neuerer Zeit England; die „einheitliche“ Position ist somit stark vom vorherrschenden Mitgliedstaat beeinflusst (Knill 2008).

Daher versucht sie auf globaler Ebene offensichtlich nicht nur, ihrem ökonomischen Gewicht und damit ihrer umweltpolitischen Verantwortung gerecht zu werden, sondern ähnlich wie es auch intern geschieht, ihre eigenen Standards durch den sogenannten „first mover advantage“ (Vanden Brande 2008: 163) zu universalisieren: „The EU attempts to reconcile and even exploit its position as the world’s largest trading bloc – with a growing aspiration to exercise environmental leadership“ (Bretherton/Vogler 2006: 164). Auf globaler Ebene nimmt die Gemeinschaft in der Umweltpolitik damit eine Führungsposition ein (Peters/Wagner 2005). Das Phänomen des Erkaufens von Kohärenz lässt sich auch hier beobachten. So führte die EU die Beitrittsverhandlungen zur WTO mit Russland und China und rückte im Tausch mit deren Unterzeichnung des offensichtlich wichtigeren Kyoto-Protokolls, bei dem die EU federführend war, von den eigentlichen WTO-Zugangsbedingungen ab (Zimmermann 2007: 826). Damit lässt sich festhalten, dass hier öffentliche Güter im Bewusstsein ökologischer Verantwortung, aber auch – politikfeldübergreifende – Club-Güter produziert werden: Wer sich den Konditionen der Gemeinschaft und ihres Binnenmarktes anpasst, wird davon profitieren. Dadurch, dass die „Überzeugung“ der Partner nicht durch Argumentation, sondern durch konkretes wirtschaftliches Entgegenkommen stimuliert wird, muss dieser Prozess als positive Konditionalisierung eingestuft werden. Demnach lässt sich die EU am ehesten als imperiale Macht beschreiben: Im Prozess der Verhandlung bedient sie sich der positiven Konditionalität, um dabei Club- und öffentliche Güter zu produzieren. Die öffentliche Wichtigkeit des Themas Umwelt und das Bewusstsein, mit dem Ignorieren des Umweltschutzes sich selbst zu schaden, gehen dabei Hand in Hand mit der Wirtschaftskraft des Binnenmarktes und verhelfen der EU zu der Führungsmacht, zu der sie sich in den letzten Jahrzehnten im Bereich der Umweltpolitik entwickelt hat.

### *3.4 Adressatenspezifisches Politikfeld Sicherheit*

Der gegenwärtige Ansatz der EU versteht Sicherheitspolitik in einem umfassenden Sinn. Hieraus resultiert ein komplexes Bild ineinandergreifender Politikbereiche. Im Sinne eines Bemühens der Mitgliedstaaten „von außen auf die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten gerichteten Gefahren, Existenzgefährdungen und Beherrschungsversuche zu begegnen und vorzubeugen“ (Dietrich 2006: 187), berücksichtigt die europäische Sicherheitspolitik ökonomische, ökologische, militärische, kulturelle sowie gesellschaftliche Aspekte.<sup>48</sup> Durch das Fehlen einer primärrechtlichen Definition sowie einer expliziten Eingrenzung der Adressaten ergibt sich ein

---

<sup>48</sup> In der Literatur wird der Sicherheitsbegriff meist entsprechend des Erkenntnisinteresses eingegrenzt.

umfassender Anwendungsbereich. In Artikel 11 Absatz 1 des Vertrages über die EU (Nizza) wird als Ziel europäischer Sicherheitspolitik die „Stärkung der Union in all ihren Formen, die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit“ definiert.

Die europäische Sicherheitspolitik lässt sich nicht als rein intergouvernementales Politikfeld charakterisieren. Generell prägen Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten und nationalstaatliche Politiktraditionen dieses Politikfeld. Dennoch lassen sich neue Dynamiken identifizieren, welche neben der Einbettung kohärenzstiftender Elemente in das Institutionengefüge besonders die Zunahme transnationaler Kooperationsformen beinhalten (Wagner 2007). Auf Grund der funktionalen Unteilbarkeit sicherheitspolitisch relevanter Politikbereiche kommt es zur Aufhebung der durch den Vertrag von Maastricht etablierten Säulenstruktur<sup>49</sup>. Die Herausbildung eines „cross-pillar politics setting“ ermöglicht paralleles Agieren von nationalstaatlichen und europäischen Akteuren „within an institutionally fragmented, yet functionally unified policy- making framework“ (Stetter 2004: 721).

Koordinations- und Übereinkommensdifferenzen, die auf divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten<sup>50</sup> basieren, erschweren ein einheitliches sicherheitspolitisches Handeln nach außen. Trotz kontinuierlicher Reformen der institutionellen Strukturen leidet die Europäische Sicherheitspolitik somit unter Effizienz- und Kohärenzdefiziten (Ordanza 2008: 5). Diese werden durch den Dualismus zwischen Kommission und Europäischem Rat, der Einstimmigkeitserfordernis und dem Fehlen einer klaren Außenvertretung verstärkt. Auch die Anwendung des Athena- Verfahrens<sup>51</sup> bildet ein schwerwiegendes Kohärenzproblem, da hierdurch die politische von der finanziellen Dimension entkoppelt wird. Die Europäische Sicherheitsstrategie sieht in der Schaffung eines internationalen Normenfundaments die Grundlage, um eine „stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung zu schaffen“ (Europäischer Rat/Brüssel 2003: 9). Die EU tritt hierbei als „security regime“ (Charillon 2005: 517) auf, in welchem verschiedene Akteure, auf der Basis gemeinsamer Normen und Werte nach vereinbarten Regeln miteinander agieren.<sup>52</sup> Nach innen verhilft diese Basis dem security regime „to prevent/overcome disaccords and conflict by the creation, maintenance and extension of cooperative frameworks facilitating

---

<sup>49</sup> Diese Tendenz wird besonders deutlich hinsichtlich der Außendimension des Politikfeldes der inneren Sicherheit. Europäischer Rat 2005: 14.

<sup>50</sup> Ein Beispiel hierfür wären Interessenkonflikte zwischen kontinentaleuropäisch (Frankreich und Belgien) und transatlantisch (Großbritannien und Niederlande) orientierten Mitgliedstaaten.

<sup>51</sup> Nach dem Athena- Verfahren werden die gemeinsamen Kosten für militärische Operationen von den Mitgliedstaaten getragen und außervertraglich, ohne Mitsprache des Europäischen Parlamentes, ausgehandelt.

<sup>52</sup> Der Regimebegriff beinhaltet nach Krasner das Zusammenwirken expliziter Prinzipien, Regeln, Normen und Entscheidungsverfahren, an welchen sich Erwartungen von Akteuren in einem Politikfeld ausrichten (Krasner 1983: 2).

collective action and interstate bargaining.” (Bendiek 2006: 3). Nach außen bildet sie das konsensfähige Argument, auf welchem die EU für sich und die internationale Staatengemeinschaft Sicherheit und Stabilität begründet.<sup>53</sup> Über zentrale sicherheitspolitische Fragen sind sich die Mitgliedstaaten dennoch uneinig. Das betrifft insbesondere den Einsatz militärischer Macht und eine klare Konzeption europäischer Verteidigungspolitik. Eine gemeinsame Verteidigung wird primärrechtlich vage für die Zukunft in Aussicht gestellt. Art. 2 EUV/Nizza verdeutlicht, wie stark der verteidigungspolitische Ansatz der EU mit der Finalitätsfrage verknüpft ist. Demnach besteht ein Ziel der EU in der „Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu nach Maßgabe des Artikels 17 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“.

Die multilaterale Einbettung militärischer Operationen und die Vereinbarkeitsklausel in Art. 17 Abs. 1 UA. 2 EUV/Nizza, durch welche die verteidigungspolitische Beziehung zwischen der EU und der North Atlantic Treaty Organization (NATO) geregelt werden, sprechen ebenso gegen eine Emanzipation der EU zu einem militärischen Akteur. Überdies kann ein Ausgleich militärischer Kapazitätsdefizite formal nicht von den Mitgliedstaaten eingefordert werden (Ordanza 2008: 20). So greift die EU im Zuge ihrer Sicherheitspolitik zwar auf militärische Instrumente zurück, sie stellt jedoch das gemeinsame Werte-Fundament ins Zentrum ihrer Strategie und weicht der Etablierung eines Militärbündnisses aus.

Die sicherheitspolitische Autorität der EU über die Mitgliedstaaten beruht auf den Art. 11 bis 28 EUV/Nizza<sup>54</sup>. Die Unverbindlichkeit dieser völkerrechtlichen Vertragsgrundlage, zieht jedoch eine schwache Implementierungsdisziplin bei der Umsetzung gemeinsamen sicherheitspolitischen Handelns der Mitgliedstaaten nach sich. Der sicherheitspolitische Ansatz der EU ist überdies vom Multilateralismus geprägt, was sich in der Anbindung an externe Akteure wie NATO und UNO verdeutlicht. Die Entscheidungs- und Beteiligungsstrukturen greifen über ihren institutionellen Rahmen hinaus. Es werden zwar autonom Aktionen<sup>55</sup> im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durchgeführt, dennoch rekurren alle militärischen Operationen auf Resolutionen des UN- Sicherheitsrates. Folglich kann die EU gegenwärtig nicht als autonomer Akteur auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik beschrieben werden, weil die Existenz einer „multilateralen Verklammerung

---

<sup>53</sup> Eine vollständige Perspektivierung auf die Ursachen der normativen Basis als kleinster gemeinsamer Nenner sicherheitspolitischer Interessen und Ziele der Mitgliedstaaten kann in diesem Artikel nicht eingegangen werden.

<sup>54</sup> Im Falle der ESVP gibt es Ausnahmen: Art. 23 (2), Art. 27 b und Art. 28 (3) EUV/Nizza.

der EU mit der NATO als Kapazitätsspende wie auch mit der UNO als Legitimationsspende für die ESVP politisch wie militärisch charakteristisch bleiben“ (Diedrichs 2007: 353) wird.

Die europäische Sicherheitsarchitektur fundiert auf einer wertorientierten Basis, „underlined by such pillars as the centrality of peace, liberty, democracy, human rights and the rule of law“ (Charillon 2005: 530), welche die EU durch Argumentieren und Verhandeln auf ihre Peripherie und das internationale Umfeld zu übertragen versucht. Diese Normen werden durch Maßnahmen im diplomatischen, zivilen sowie handels- und entwicklungspolitischen Bereich vermittelt (Charillon 2005: 530). Die sicherheitspolitischen Strategien fokussieren auf ‚milieu goals‘ (Wolfers 1962), einer Orientierung auf umweltbezogene Ziele, welche auf die internationale Ordnung wirken und öffentliche Güter hervorbringen. In der Vergangenheit lag ein Schwerpunkt europäischer Sicherheitspolitik auf der Stabilisierung der Peripherie und war stark an die ENP gebunden (Europäische Kommission 2004). Im Rahmen von Aktionsplänen bemühte sich die EU, ihr sicherheitspolitisches Modell auf Nachbarländer zu übertragen und „threatened them with various forms of pressure if they failed to meet their obligations“ (Rees 2008: 103). Für die Anwendung von negativer Konditionalisierung gegenüber Drittstaaten, die sich nicht den Interessen der EU fügten, zum Beispiel auf dem Gebiet der Bekämpfung illegaler Migration, konnte unter den Mitgliedstaaten jedoch kein Konsens erzielt werden.<sup>56</sup> Auf Grund der Verwendung eines Instrumentenmixes kann die außenpolitische Performanz, je nach sicherheitspolitischen Interessen, unmittelbarer Betroffenheit der EU und abhängig vom jeweiligen Adressaten variieren und daher stärker imperial beziehungsweise normativ ausgeprägt sein. Der normative Charakter des sicherheitspolitischen Ansatzes manifestiert sich in dem Bestreben der EU, auf dem Weg des Argumentierens, „ihr internationales Umfeld nach ihrem eigenen Bild zu formen, indem sie auf die Ausweitung von Interdependenzen, Demokratie und Multilateralismus setzt“ (Peters/Wagners 2005: 250). Der Vorbildcharakter der EU wirkt damit wie ein Angebot an andere Staaten: „Through its own ethical behaviour and the exporting of its norms, the EU is seeking to set an example to others“ (Rees 2008: 106).

### *3.5 Adressatenspezifisches Politikfeld Nachbarschaftspolitik*

Die EU gestaltet ihre Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten in vielfältiger Weise aus. So zählen Norwegen, Island und Liechtenstein zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz

---

<sup>55</sup> Bsp.: EUFOR RD Congo zur Sicherung freier demokratischer Wahlen.

<sup>56</sup> So hatten sich Großbritannien und Spanien auf dem Europäischen Rat von Sevilla im Jahr 2002 dafür ausgesprochen, die finanzielle Unterstützung bei der Armutsbekämpfung in Drittstaaten von deren Kooperationsbereitschaft auf dem Gebiet der Migrationspolitik abhängig zu machen (Rees 2008: 105).



ist über bilaterale Verträge eng mit der EU verbunden. Mit der seit 2005 bestehenden Europäischen Nachbarschaftspolitik verfolgt die EU einen „Mittelweg zwischen EU-Erweiterung und loser intergouvernementaler Kooperation“ (Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann 2007: 367). Zumeist aufbauend auf bereits bestehenden Beziehungen (Assoziationsabkommen mit den mediterranen Anrainern, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den östlichen Nachbarn) sollen die Nachbarn ohne Beitrittsperspektive stärker an die EU angebunden werden. Bestehende bilaterale Bindungen sollen sukzessive durch neue Europäische Nachbarschaftsabkommen ersetzt werden (Europäische Kommission 2004).

Die Vision hinter dieser Politik, so die artikulierte Intention der EU, ist der Aufbau eines „Ring[s] aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden“ (Europäische Kommission 2004). Abgedeckt von einem gemeinsamen Politikrahmen (one size fits all approach) werden die Prioritäten der Beziehungen zu jedem Nachbarstaat in länderspezifischen Aktionsplänen (APs) bilateral konkretisiert.<sup>57</sup> Eingeschlossen in die ENP sind Politikfelder, die sich grob unter die Bereiche Politik, Wirtschaft und Kultur subsumieren lassen, womit die Nachbarschaftspolitik säulenübergreifend ausgestaltet ist.

Die Forschung der letzten Jahre widmet der ENP zwar durchaus gesteigerte Aufmerksamkeit, doch wird dabei die Betrachtung der Rolle der EU als außenpolitischer Akteur oftmals vernachlässigt. Vereinzelt werden zwar Ansätze zur Konzeptualisierung der internationalen Rolle der EU an die ENP herangetragen (bspw. Johansson-Nogués 2007) doch findet sich bisher keine überzeugende Darstellung der Performanz der EU.<sup>58</sup>

In der ENP kommt der Kommission, kontrolliert durch den Rat, eine zentrale Rolle zu. Sie ist für das Framing der Politik verantwortlich, verhandelt die Aktionspläne mit den Partnerstaaten und kontrolliert deren Umsetzung (Edwards 2008: 46) - ein Anzeichen für ihre Autorität, wenngleich die ENP bisher keine explizite Festschreibung im Primärrecht findet. Dies soll sich allerdings mit dem Vertrag von Lissabon ändern (Bendiek 2008: 3). Zu beobachten ist in den letzten Jahren neben einer Kompetenzerweiterung der Kommission (Schlotter 2005: 321) das verstärkte Einbeziehen von Politikbereichen aus allen drei Säulen in die Beziehungen zu den Nachbarstaaten. So ging bereits die Euro-Mediterrane Partnerschaft mit der Integration der (sicherheits-) po-

---

<sup>57</sup> Zum gemeinsamen Politikrahmen und differenzierten länderspezifischen Vorgehen vgl. Börzel/Pamuk/Stahn 2008.

<sup>58</sup> Im Übrigen dominieren Untersuchungen zu Effektivität und Effizienz der Europäischen Nachbarschaftspolitik, insbesondere zu externer Demokratisierung. Daneben liegt ein Schwerpunkt der Forschung in der Analyse von Motivation, Interessen und Selbstbild der Europäischen Union, Potential und Herausforderungen der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie auf case studies zu einzelnen Ländern: Bengtsson 2008; Edwards 2008;

litischen sowie der sozialen und kulturellen Partnerschaft über reine Handels- und Entwicklungshilfebeziehungen hinaus (Schumacher 2005: 240). Damit kann von einer gewissen Dynamik hin zu einer Supranationalisierung in der ENP ausgegangen werden und auch Kohärenzdefizite scheinen abgebaut zu werden (Schlotter 2005: 326). Gleichwohl ist explizit darauf hinzuweisen, dass gerade die säulenübergreifende Struktur und die Beteiligung einer Vielzahl an Akteuren ebenso wie Interessengegensätze sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch den europäischen Institutionen weiterhin Konfliktpotential bergen (Edwards 2008: 48).<sup>59</sup> Denn weiterhin sind nationale Interessen, so beispielsweise traditionell durch die südlichen Mitgliedstaaten vertretene Sicherheitserwägungen (Bosse 2007: 52), durchaus geeignet, die Autonomie in der ENP zu schmälern.

Nach dem Nachbarschaftspolitik-Prinzip der „joint ownership“ sind die Partnerstaaten insbesondere durch die bilaterale Aushandlung der Aktionspläne (Edwards 2008: 48) aktiv in die Prioritätenformulierung und in „die Prozesse der Entscheidungsfindung“ (Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann 2007: 374) einbezogen. Damit dominiert der Modus des Verhandelns, in dem beide Seiten ihre Interessen einbringen können, selbst wenn die EU sich in der stärkeren Verhandlungsposition befindet (Marchetti 2006).

Gemeinsames Ziel der Nachbarschaftspolitik ist es, so die artikulierte Intention der Unionsseite, „die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Betroffenen gestärkt werden“ (Europäische Kommission 2004). Diese Zielsetzung spiegelt sich im Strategiepapier der Kommission, das den Nutzen für beide Seiten – im Sinne der hier angewandten Analytik die Erzeugung von Clubgütern – betont (Europäische Kommission 2004). Sowohl das Studium der Unionsdokumente als auch die konkrete Ausgestaltung der Politik lassen nichtsdestotrotz Schlüsse auf der Nachbarschaftspolitik zugrunde liegende Handlungsmotivationen zu, die die altruistisch anmutende Selbstdarstellung der EU anzweifeln lassen.<sup>60</sup> Wenn Eneko Landaburu, Generaldirektor der GD Außenbeziehungen, 2006 in einer Rede akzentuierte: „by helping our neighbours, we help ourselves“ (Zit. nach Bengtsson 2008: 611), scheint die Interessenlage der EU treffend charakterisiert zu sein. So nehmen insbesondere Politikbereiche, in denen die EU von den Nachbarstaaten abhängig oder die Verwundbarkeit auf EU-Seite hoch ist, im Strategiepapier eine prioritäre Position ein und sind vergleichsweise stark konkretisiert, so beispielsweise die Bereiche Energie oder Grenzver-

---

Schimmelfennig/Scholtz 2008.

<sup>59</sup> Zur Bedeutung nationaler Interessen vgl. auch Johansson-Nogués 2007.

<sup>60</sup> Vgl. auch für das Folgende: Edwards 2008; Europäische Kommission 2004; Lavenex 2004.

waltung. Auch legt der häufige Rekurs auf die Europäische Sicherheitsstrategie nahe, die Nachbarschaftspolitik als Reaktion der EU auf identifizierte Sicherheitsrisiken zu werten.<sup>61</sup>

Zur Erreichung dieser Politikziele bzw. um die Partnerstaaten zu den in den Aktionsplänen festgeschriebenen Reformen anzureizen, setzt die EU primär auf finanzielle, insbesondere über das European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), sowie technische Hilfe. Zudem werden den Partnerstaaten verstärkte Einbindung in den europäischen Binnenmarkt sowie in Programme und Netze der EU in Aussicht gestellt. Die Anwendung dieser Mittel stellt insofern eine positive Konditionalisierung dar, als dass sie zum Tragen kommen, sofern die Partnerstaaten in ihren Reformbestrebungen voranschreiten (Del Sarto/Schumacher 2005: 21). Bestand in den Vorgängerpolitiken noch ein Instrumentenmix aus positiver und (zumindest theoretisch möglicher) negativer Konditionalität wurde dies in der ENP zugunsten einer Beschränkung auf eine rein positive Konditionalität aufgegeben (Del Sarto/Schumacher 2005: 22). Gerade diese Dynamik legt eine Konzeptualisierung als imperiale Macht nahe, wenngleich Anzeichen für eine realistische Macht, insbesondere in der Dimension der Politikziele, bestehen. Trotzdem, auch der Output, erarbeitet im Modus des Verhandeln, ist mehrheitlich als Clubgut einzustufen, von dem EU und Nachbarstaaten profitieren.

## 4 Fazit

Betrachtet man nun insgesamt die Performanz der EU in den untersuchten Politikfeldern (Tab.3), zeigt sich ein Bild, das der häufig vertretenen These entgegensteht, in der europäischen Außenpolitik ließe sich kein übergreifendes Grundmuster erkennen. Vielmehr kommt die vorliegende Analyse in der Gegenüberstellung von Output, Prozess und Instrument zu dem Resultat, dass die EU in ihrem außenpolitischen Handeln grundsätzlich einer imperialen Logik folgt. Dieses Ergebnis trifft auf sämtliche themenspezifische Politikfelder und die ENP zu. Eine explizite Ausnahme stellt lediglich das Politikfeld Sicherheit dar. Hier zeigt sich zwar in Ansätzen eine imperiale Performanz, dennoch ist die normative Dimension stärker ausgeprägt. Damit stellt sich die EU als außenpolitischer Akteur folglich konsistenter dar als ursprünglich vermutet: Sie ist kein Chamäleon.

---

<sup>61</sup> Zu Europäischer Sicherheitsstrategie und ENP vgl. auch Marchetti 2006: 13.

Tabelle 3: Zusammenfassung des empirischen Befundes

	Performanz			Theoretische Zuordnung
	Output	Prozess	Instrument	
Außenhandelspolitik	Öffentlich/ Club/ Privat	Verhandeln	Positive Konditionalität	Imperial
Entwicklungspolitik	Club	Verhandeln	Positive Konditionalität	Imperial
Umweltpolitik	Öffentlich/ Club	Verhandeln	Positive Konditionalität	Imperial
Sicherheitspolitik	Öffentlich/ Club	Argumentieren/ Verhandeln	Überzeugung/ Positive Konditionalität	Normativ-imperial
Nachbarschaftspolitik	Club	Verhandeln	Positive Konditionalität	Imperial

Ausgehend von der Annahme, dass ein Zusammenhang zwischen Akteursqualität und Performanz hergestellt werden kann, lassen sich außerdem folgende, in direktem Zusammenhang stehende Thesen formulieren. Erstens: Nach Außen benutzt die EU einerseits ihr ökonomisches Gewicht als Instrument zur Durchsetzung ihrer außenpolitischen Interessen. Hier ist sie in internationale Organisationen eingebunden und deren Strukturen beziehungsweise Regeln verpflichtet. Nach Innen wird sie andererseits durch mehrschichtige und multidimensionale Entscheidungsstrukturen und ein durch Interessenheterogenität geprägtes politisches System bestimmt, das sie oftmals daran hindert, „mit einer Stimme“, zu sprechen. Selbst wenn angenommen werden kann, dass für eine realistische Performanz die Akteursqualitäten der EU stark entwickelt sein müssten – so wie bspw. im Bereich der traditionellen Handelspolitik – so lässt sich damit eine im Sinne der Analytik realistische Performanz nahezu ausschließen.

Zweitens: Je weniger die Akteursqualitäten in einem Feld entwickelt sind, desto eher handelt die Union als normative Macht. Hier sind intern die „underlying ‘rules of the game’“ – und daher auch Ziele und Instrumente – unklar definiert, die dem Akteur die Voraussetzung zum Verhandeln geben (Risse 2000: 2): Wenn unter den Mitgliedstaaten kein Konsens für konkrete Ziele und die Art, sie zu erreichen gefunden werden kann, bleibt der Output auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners eher diffus, im Sinne gemeinsamer Normen oder Werte wie

Frieden und Wohlstand. Solche Ziele geben allerdings kaum Handlungsanleitung; ihre Verwirklichung ist kontingent und muss daher durch den Aktionsmodus des Argumentierens mit Dritten erarbeitet werden.

Drittens: Je stärker dagegen die Dimensionen Kohärenz, Autorität und Autonomie in einem Politikfeld ausgeprägt sind, desto eher ist davon auszugehen, dass die Performanz aus der Perspektive der Imperiums-Theorie beschrieben werden kann. In diesem Fall ist der Akteur EU stabil konstituiert und kann klare, konkrete Ziele formulieren und umsetzen, muss aber dennoch der Interessenvielfalt der Imperiumsmitglieder gerecht werden, um nicht an Attraktivität und damit an Einfluss und Stabilität zu verlieren. Positive Konditionalität und Club-Güter tragen somit der einzigartigen Konstitution des Akteurs EU Rechnung, ohne ihn in seiner Handlungsfähigkeit zu lähmen.

Damit ist das abweichende Ergebnis im Bereich Sicherheit durch den geringen Integrationsgrad des Feldes zu erklären. Es lässt sich davon ausgehend argumentieren, dass die Realisierung einer gemeinschaftlichen Sicherheitspolitik Reformen im Sinne weiterer politischer Integration voraussetzen würde, wobei die Mitgliedstaaten stärker als bisher eigene Kompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen und damit Kernelemente staatlicher Souveränität aufgeben müssten. Eine interessante Frage ist darüber hinaus, inwieweit in diesem Feld überhaupt ein gemeinsames Normenfundament vorhanden ist oder ob in der Europäischen Sicherheitsstrategie nicht ein als erstrebenswert empfundenes Zukunftsszenario skizziert wurde: Würde die europäische Sicherheitspolitik sich tatsächlich auf eine solche Basis gründen, hätten die Mitgliedstaaten die Übertragung relevanter Kompetenzen sicherlich weniger kontrovers diskutiert und größere integrative Fortschritte gemacht.

Die gegenüber der Sicherheitspolitik stärker imperiale Performanz der EU in der ENP scheint dagegen durch die geographische Nähe der Adressaten und daraus potentiell erwachsenden Sicherheitsrisiken bedingt zu sein und nicht etwa durch ausgeprägte Akteursqualitäten in diesem Bereich. Auch die Integration in allen mit der Handelspolitik verknüpften Feldern ist im Vergleich mit der Sicherheitspolitik deutlich weiter fortgeschritten: Hier wurden in allen drei Dimensionen der Akteursqualitäten der EU vorwiegend positive Ergebnisse ermittelt. Das legt den Schluss nahe, dass die EU sich zwar über eine Handelsunion hinausentwickelt hat, dennoch aber weiterhin die größte Legitimität und Macht aus ihrer Urkompetenz in der Handelspolitik bezieht.

Um das Profil der EU als außenpolitischem Akteur erschöpfend zu analysieren, wären weitere Untersuchungen in Feldern wie der Migrationspolitik, der Energiepolitik und der

Wettbewerbspolitik interessant. Diese sind zwar in der vorliegenden Studie teilweise in andere Felder mit eingeflossen, wären aber dennoch als eigenständige Bereiche betrachtungswürdig. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind außerdem weitere Veränderungen im außenpolitischen Auftreten der EU zu erwarten, nicht zuletzt aufgrund der formalen Auflösung der 3-Säulenstruktur. Weiterhin wären sehr viel detailliertere Fallstudien von Nöten, besonders hinsichtlich solcher Politiken, die nicht eindeutig einem thematischen Bereich zuzuordnen sind.

Es bliebe insbesondere weiter und tiefgehender zu untersuchen, ob sich tatsächlich ein direkter Kausalzusammenhang zur internen Konstitution der EU herstellen lässt. Eine Betrachtung ihrer internationalen Anerkennung wäre darüber hinaus notwendig, um abschließend zu klären, ob das in der vorliegenden Studie entworfene homogene Bild des imperialen Akteurs sich auch durch Dritte bestätigen lässt oder ob die Metapher des europäischen Chamäleons einer Beschreibung der EU am Ende doch eher gerecht wird.

## 5 Referenzen

- Baldwin, David A. (2002): Power and International Relations. In: Walter Carlsnaes / Thomas Risse / Beth A. Simmons (Hrsg.): Handbook of International Relations. London, S. 177-191.
- Baldwin, Matthew, (2006): EU trade politics – heaven or hell? In: Journal of European Public Policy 13(6), S. 926-942.
- Beck, Ulrich / Grande, Edgar, (2007): Das kosmopolitische Europa. Frankfurt am Main.
- Bendiek, Annegret (2006): Cross-Pillar Security Regime Building in the European Union: Effects of the European Security Strategy of December 2003. In: European online Papers 9/2006, S. 1-18, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-009a.htm>, zuletzt am 16.01.2009.
- Bendiek, Annegret (2008): Perspektiven der EU-Außenpolitik. Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks. SWP Aktuell Juni 2008, abrufbar unter: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5063](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5063), zuletzt am 18.9.09.
- Bendiek, Annegret / Schroedel, Livia / Sienknecht, Mitja (2009): Die EU als imperiale und hegemoniale Macht. Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften und Think-

- Tank-Publikationen 2008. SWP-Zeitschriftenschau 1/2009, abrufbar unter:  
[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5707](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5707), zuletzt am  
18.9.09.
- Bengtsson, Rikard (2008): Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU  
External Policy. In: *Journal of European Integration* 30(5), S. 597-616.
- Billiet, Stijn (2006): From GATT to the WTO. The Internal Struggle for External Competences  
in the EU. In: *Journal of Common Market Studies* 44(5), S. 899-919.
- Börzel, Tanja A. / Pamuk, Yasemin / Stahn, Andreas (2008): The European Union and the  
Promotion of Good Governance in its Near Abroad. SFB-Governance Working Paper  
18/2008.
- Bosse, Giselle (2007): Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rhetoric or  
Reflection of a Coherent Policy? In: *European Political Economy Review* 7, S. 38-62.
- Bretherton, Charlotte / Vogler, John (2006): *The European Union as a Global Actor*. London.
- Browning, Christopher S. / Joenniemi, Pertti (2008): Geostrategies of the European  
Neighbourhood Policy. In: *European Journal of International Relations* 14(3), S. 519-  
551.
- Brüne, Stefan (1995): Europas Entwicklungspolitiken. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B*  
29/1995 vom 14.7.1995, S. 30-39.
- Brüne, Stefan (2005): *Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik*.  
Wiesbaden.
- Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London.
- Cameron, Fraser (2007): *An Introduction to European Foreign Policy*. London.
- Carr, Edward H. (1948): *The Twenty Years' Crisis: 1919 – 1939. An Introduction to the Study  
of International Relations*, 2. Edition. London u.a..
- Charillon, Frédéric (2005): The EU as a Security Regime. In: *European Foreign Affairs Review*  
10, S. 517-533.
- Cosgrove-Sacks, Carol (2001): *Europe, Diplomacy and Development*. Basingstoke.
- Damro, Chad (2006): The New Trade Politics and EU Competition Policy: Shopping for  
Convergence and Cooperation. In: *Journal of European Public Policy* 13(6), S. 883-903.
- Del Sarto, Raffaella A. / Schumacher, Tobias (2005): From EMP to ENP: What's at Stake with

- the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? In: *European Foreign Affairs Review* 10, S. 17-38.
- Detraz, Nicole / Betsill, Michele M. (2009): *Climate Change and Environmental Security: For Whom the Discourse Shifts*, in: *International Studies Perspectives* 10, S. 303-320.
- Diedrichs, Udo (2007): *Neue Dynamik in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik: Auf dem Weg zu einer neuen EU Security Governance*. In: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy- Making*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, S. 343-364.
- Dietrich, Sascha (2006): *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2006*. Baden-Baden.
- Doyle, Michael W. (1995): *Liberalism and World Politics Revisited*. In: Charles W. Kegley: *Controversies in International Relations Theory. Realism and the neoliberal challenge*. New York, S. 83-106.
- Druwe, Ulrich / Hahlbohm, Dörte / Singer, Axel (1995): *Internationale Politik*, Neuried.
- Dür, Andreas / Zimmermann, Hubert (2007): *Introduction: The EU in International Trade Negotiations*. In: *Journal of Common Market Studies* 45(4), S.771-787.
- Easton, David (1957): *An Approach to the Analysis of Political Systems*. In: *World Politics* 3, S. 383-400.
- Edwards, Geoffrey (2008): *The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and the Neighbourhood Policy*. In: *European Integration* 30(1), S. 45-62.
- Elgström, Ole / Smith, Michael (Hrsg.) (2006): *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and Analysis*. London.
- Elster, Jon (1992): *Deliberative Democracy*. Cambridge.
- Europäische Kommission (2004): *Europäische Nachbarschaftspolitik Strategiepapier*, einzusehen unter [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf), zuletzt am 17.3.2009.
- Europäische Kommission (2005): *Europäische Umweltpolitik. Strategiepapier, KOM (2005) 670 endgültig*.
- Europäische Kommission (2008): *The European Union Trade Policy*, einzusehen unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/142372.htm>, zuletzt am 17.3.2009.



Europäischer Rat (2005): Haager Programm Zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, (2005/C 53/01), einzusehen unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/HaagerProgramm.pdf>, zuletzt am 17.3.2009.

Europäischer Rat / Brüssel (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, einzusehen unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>, zuletzt am 17.3.2009.

Finley, J. H. (Hrsg.) (1942): Thucydides. Cambridge.

Fröhlich, Stefan (2008): Die Europäische Union als globaler Akteur. Wiesbaden.

Grieco, Joseph M. (1988): Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model. In: Journal of Politics 50(3), S. 600-624.

Habermas, Jürgen (1984): Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main.

Hauschild, Tobias / Schilder, Klaus (2009): Wohin Europäische Entwicklungspolitik?: Armutsbekämpfung zwischen Anspruch und Realität – eine kritische Bestandsaufnahme der Reform des EU-Entwicklungspolitik, abrufbar unter: [http://www2.weed-online.org/uploads/ap\\_eu\\_entwicklungspolitik\\_2009.pdf](http://www2.weed-online.org/uploads/ap_eu_entwicklungspolitik_2009.pdf) 2009, zuletzt am 21.11.2009.

Hobbes, Thomas [Hrsg. Klenner, Hermann] (1996): Leviathan. Aus dem Englischen übertragen von Jutta Schlösser. Hamburg.

Hofmann, Andreas / Wessels, Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? In: integration 1, S. 3-20.

Ipsen, Hans Peter (1972): Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen.

Johansson-Nogués, Elisabeth (2007): The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? In: European Political Economy Review 7, S. 181-194.

Jopp, Mathias / Schlotter, Peter (Hrsg.) (2007): Kollektive Außenpolitik. Die Europäische Union als internationaler Akteur. Baden-Baden.

Jupille, Joseph / Caporaso, James A. (1998): States, Agency and Rules: The European Union in Global Environmental Politics. In: Carolyn Rhodes (Hrsg.): The European Union in the

- World Community. Boulder, S. 213- 229.
- Khanna, Parag (2008): Interimperiale Beziehungen. Über die Notwendigkeit des Neuaufbaus von Global Governance in der heutigen geopolitischen Weltordnung. In: Internationale Politik 7, S. 28-35.
- Kindermann, Gottfried Karl (1991): Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung. München.
- Knill, Christoph (2008): Entwicklungen innerhalb der EU. In: Bundeszentrale für politische Bildung: Umweltpolitik. Informationen zur politischen Bildung Heft 287/2008, abrufbar unter: [http://www.bpb.de/die\\_bpb/6UIMLC.html](http://www.bpb.de/die_bpb/6UIMLC.html), zuletzt am 18.09.2009.
- Knill, Christoph / Lenschow, Andrea (2005): Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence. In: European Environment 15, S. 114-128.
- Knill, Christoph / Tosun, Jale (2009): Hierarchy, networks, or markets: how does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders? In: Journal of European Public Policy 16(6), S. 873-894.
- Krasner, Stephen D. (1983): International Regimes. Ithaca.
- Läidi, Zaki (2008): The normative Empire. The Unintended Consequences of European Power. Garnet Policy Brief 6.
- Lavenex, Sandra (2004): EU external governance in ‚wider Europe‘. In: Journal of European Public Policy 11(4), S. 680-700.
- Lavenex, Sandra / Lehmkuhl, Dirk / Wichmann, Nicole (2007): Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance. In: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40, S. 367-388.
- Lenschow, Andrea (2004): Environmental Policy: at a crossroads? In: Maria G. Cowles / Dinan Desmond (Hrsg.): Developments in the EU 2, Basingstoke, S. 140-159.
- Lenschow, Andrea (2005): EU Environmental Governance: An Assessment of its Newness. Paper prepared for the EUSA 9th Biennial International Conference Austin, Texas, March 31 – April 2 2005.
- Lenschow, Andrea / Sprungk, Karina (2010): The Myth of a Green Europe. In: Journal of Common Market Studies 48(1), S. 133-154.

- Liese, Andrea (2006): Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik. Wiesbaden.
- Lucarelli, Sonia / Manners, Ian (Hrsg.) (2006): Values and Principles in European Union Foreign Policy. London.
- Majone, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': the question of standards. In: European Law Journal 4(1), S. 5-28.
- Manners, Ian (2002): Normative Power Europe. A Contradiction in Terms. In: Journal of Common Market Studies 40(2), S. 235-258.
- Manners, Ian (2004): Normative Power Europe Reconsidered. CIDEL Workshop: From civilian to military power: the European Union at a crossroads? 22.-23.10. 2004, S. 1-25
- Manners, Ian (2006): The European Union as a Normative Power. A Response to Thomas Diez. Millennium – Journal of International Studies 35(1), S. 167-180.
- Manners, Ian (2009): The Concept of Normative Power in World Politics. DIIS Brief May 2009.
- Manners, Ian / Whitman, Richard G. (1998): Towards identifying the International Identity of the European Union. A Framework for Analysis of the EU's Network of Relationships. In: European Integration 3, S. 231- 249.
- Mearsheimer, John (2001): The Tragedy of International Politics. New York.
- Meier-Walser, Reinhard (1994): Neorealismus ist mehr als Waltz. Der synoptische Realismus des Münchner Ansatzes. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1(1), S. 115-126.
- Menzel, Ulrich (2001): Zwischen Realismus und Idealismus. Die Lehre von den internationalen Beziehungen. Frankfurt am Main.
- Merlingen, Michael (2007): Everything Is Dangerous: A Critique of 'Normative Power Europe'. In: Security Dialogue 38(4), S. 435-453.
- Meunier, Sophie / Nikolaïdis, Kalypso (2005): The European Union as a trade power, in: Christopher Hill / Michael Smith: International Relations and the European Union. Oxford, S. 247-269.
- Meunier, Sophie / Nikolaïdis, Kalypso (2006): The European Union as a conflicted trade power. In: Journal of European Public Policy 13(6), S. 906-925.
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca, N.Y.

Morgenthau, Hans (1963): *Macht und Frieden - Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*. Gütersloh.

Morgenthau, Hans J. (1948): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York.

Müller, Harald (1994): Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1(1), S. 15-44.

Münkler, Herfried (2003): Wie Imperien funktionieren. Die Handlungslogik und das Erstaunen ihrer Bewunderer. In: *Frankfurter Rundschau* vom 12.02.2003.

Münkler, Herfried (2007): Die Renaissance des Empire als Herrschaftsform und seine Bedeutung für die internationalen Beziehungen heute. In: Joscha Schmierer/Stefanie Weiss (Hrsg.): *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung*. Wiesbaden, S. 30-41.

Niebuhr, Reinhold (1932): *Moral Man and Immoral Society – Study in Ethics and Politics*. New York.

Nuscheler, Franz (2005): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn.

Orbie, Jan (2006): Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates. In: *Cooperation and Conflict* 41(1), S. 123-128.

Orbie, Jan (2008): The European Union's Role in World Trade: Harnessing Globalization? In: Jan Orbie (Hrsg.): *Europe's Global Role*. Aldershot, S. 35-65.

Orbie, Jan und Tortell, Lisa (Hrsg.) (2009): The Social Dimension of European Union External Trade Relations, Special Issue of *European Foreign Affairs Review* 14.

Ordanza, Nicolai von (2008): Die EU- Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit. SWP- Studie S 27, Oktober 2008.

Pace, Michelle (2007): The Construction of EU Normative Power. In: *Journal of Common Market Studies* 45(5), S. 1041-1064.

Peters, Dirk / Wagner, Wolfgang (2005): Die EU in den internationalen Beziehungen. In: Katharina Holzinger u. a. (Hrsg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn, S. 215-272.

Pitschas, Rainer (2003): Kommentierung Art. 177 – 188 EGV. In: Rudolf Streinz (Hrsg.): *EUV/EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der*

Europäischen Gemeinschaft, Kommentar. München.

Rees, Wyn (2008): Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy. In: European Integration 1, S. 97-111.

Riad-Hangen, Sylvia (2004): Finding your way through the Cotonou-Agreement, Berlin.

Risse, Thomas (2000): Let's argue! Communicative Action in World Politics. In: International Organization 54(1), S. 1-39.

Risse-Kappen, Thomas (1996): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. In: Journal of Common Market Studies 34(1), S. 53-80.

Rudloff, Bettina (2008): Parallele Europäische Agrarreform und WTO-Agrarverhandlungen. Behindern oder stärken sich beide Prozesse gegenseitig? SWP-Aktuell 29/2008, abrufbar unter: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4881](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4881), zuletzt am 18.9.09.

Scheipers, Sibylle / Sicurelli, Daniela (2007): Normative Power Europe: A Credible Utopia. In: Journal of Common Market Studies 45(2), S. 435-457.

Schimmelfennig, Frank / Scholtz, Hanno (2008): EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange. In: European Union Politics 9(2), S. 187-215.

Schlotter, Peter (2005): Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpoleitik und zur Rolle der Kommission. In: integration 4, S. 316-327.

Schmied, Siegmund (2002): Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B19/20, S.29-38, abrufbar unter: [http://www.bpb.de/publikationen/TMLGO6,0,0,Aktuelle\\_Aspekte\\_der\\_EUEntwicklungspolitik](http://www.bpb.de/publikationen/TMLGO6,0,0,Aktuelle_Aspekte_der_EUEntwicklungspolitik), zuletzt am 18.09.09.

Schörnig, Niklas (2003): Neorealismus. In: Siegfried Schieder / Manuela Spindler (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen, S.61-87.

Schreurs, Miranda A. / Tiberghien, Yves (2007): Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation. In: Global Environmental Politics 7(4), S. 19-46.

Schumacher, Tobias (2005): Die Europäische Union als internationaler Akteur im Mittelmeerraum. „Actor Capability“ und EU-Mittelmeerpoleitik. Baden-Baden.

Sjursen, Helene (2006a): The EU as a 'Normative' Power: How can this be? In: Journal of European Public Policy 13(2), S. 235-251.

Sjursen, Helene (2006b): What Kind of Power? In: Journal of European Public Policy 13(2), S. 169-181.

Smith, Michael E. (2004): Europe's Foreign and Security Policy, the Institutionalization of Cooperation. Cambridge.

Steigenberger, Markus (2009): Internationale und Europäische Umweltpolitik. Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Umwelt, abrufbar unter:  
<http://www.bpb.de/themen/ZYVS7L.html>, zuletzt am 22.8.2009.

Stetter, Stephan (2004): Cross- Pillar Politics: Functional Unity and Institutional Fragmentation of EU Foreign Policies. In: Journal of European Public Policy 11(4), S. 720-739.

Toje, Asle (2008): The European Union as a small power, or conceptualizing Europe's Strategic Actorness. In: Journal of European Integration 30(2), S. 199-215.

Vanden Brande, Edith (2008): Green Civilian Power Europe? In: Jan Orbie: Europe's Global Role: The External Policies of the European Union. London, S. 157-180.

Vogler, John (2005): The European Contribution to Global Environmental Governance. In: International Affairs 81(4), S. 835-850.

Vogler, John / Bretherton, Charlotte (2006): The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change. In: International Studies Perspectives 7(1), S. 1-22.

Vogler, John / Hannes, Stephan (2007): The European Union in Global Environmental Governance: Leadership in the Making? In: International Environmental Agreements 7(4), S. 389- 413.

Voigt, Stefan (2002): Institutionenökonomik. München.

Wagner, Wolfgang (2007): Europäische Governance im Politikfeld Innere Sicherheit. In: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy- Making. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40, S. 323- 342.

Wallace, William / Wallace, Helen / Pollack, Mark (Hrsg.) (2005): Policy-Making in the European Union. Oxford, 5. Auflage.

Waltz, Kenneth (1979): Theory of International Politics. New York.

Weber, Max (Hrsg. Winckelmann, Johannes) (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der

Verstehenden Soziologie, 5. rev. Auflage, Studienausgabe. Tübingen.

Wolfers, Arnold (1962): *Discord and Collaboration: Essay on International Politics*. Baltimore MD.

Young, Alasdair (2007): Trade Politics ain't what it used to be. The European Union in the Doha Round. In: *Journal of Common Market Studies* 45(4), S. 789-811.

Young, Alasdair / Peterson, John (2006): The EU and the new trade politics. In: *Journal of European Public Policy* 13(6), S. 795-814.

Zielonka, Jan (2007): *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford.

Zielonka, Jan (2008): Europe as a Global Actor: Empire by Example. In: *International Affairs* 84(3), S. 471-484.

Zimmermann, Hubert (2007): Realist Power Europe? The EU in Negotiations about China's and Russia's WTO Accession. In: *Journal of Common Market Studies* 45(4), S. 813-832.

Zito, Anthony R. (2005): The European Union as an Environmental Leader in a Global Environment. In: *Globalizations* 2(3), S. 363-375.